



3 1761 11970606 7

CA1
XC2
-1991
C87

GOVT



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119706067>

71
C 2
991
287

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 1

Wednesday, October 2, 1991
Tuesday, October 8, 1991

Chairman: Clément Couture

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 1

Le mercredi 2 octobre 1991
Le mardi 8 octobre 1991

Président: Clément Couture

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on the

Act Respecting Customs

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial chargé de l'examen de la

Loi concernant les Douanes

RESPECTING:

Comprehensive review of the provisions and operation of *An Act respecting Customs* (Chapter 1, 2nd Supplement, Revised Statutes of Canada 1985, section 168)

CONCERNANT:

Examen complet des dispositions et de l'application de la *Loi concernant les douanes* (Lois révisées du Canada 1985, 2^{ième} supplément, chapitre 1, article 168)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament,
1991

Troisième session de la trente-quatrième législature,
1991

SPECIAL COMMITTEE ON THE ACT RESPECTING
CUSTOMS

Chairman: Clément Couture

Vice-Chairmen:

Louise Feltham
George Rideout

Members

Ross Belsher
Bill Blaikie
Len Gustafson
Barry Moore
Joseph Volpe—(8)

(Quorum 5)

Marie Carrière

Diane Diotte

Clerks of the Committee

Membership changes

In accordance with the Order adopted by the House of Commons on October 7, 1991:

On Wednesday, October 2, 1991:

Geoff Wilson replaced Girve Fretz.

On Monday, October 7, 1991:

Girve Fretz replaced Geoff Wilson.

On Tuesday, October 8, 1991:

Len Gustafson replaced Girve Fretz.

COMITÉ SPÉCIAL CHARGÉ DE L'EXAMEN DE LA
LOI CONCERNANT LES DOUANES

Président: Clément Couture

Vice-présidents:

Louise Feltham
George Rideout

Members

Ross Belsher
Bill Blaikie
Len Gustafson
Barry Moore
Joseph Volpe—(8)

(Quorum 5)

Les greffiers du Comité

Marie Carrière

Diane Diotte

Changements à la liste des membres

Conformément à l'Ordre adopté par la Chambre des communes le 7 octobre 1991 :

Le mercredi 2 octobre 1991 :

Geoff Wilson remplace Girve Fretz.

Le lundi 7 octobre 1991 :

Girve Fretz remplace Geoff Wilson.

Le mardi 8 octobre 1991 :

Len Gustafson remplace Girve Fretz.

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Votes and Proceedings of the House of Commons of Wednesday, September 18, 1991:

By unanimous consent, it was ordered,—That, pursuant to Section 168 of An Act Respecting Customs, Chapter 1, 2nd Supplement, Revised Statutes of Canada 1985, a Special Committee of the House undertake a comprehensive review of the provisions and operation of this Act and submit a report no later than March 1, 1992;

That this Special Committee be appointed at the latest 5 sitting days after the adoption of this motion and that the membership be composed of 8 members; and

That the said Special Committee shall have the powers of a standing committee as per Standing Order 108(1).

ATTEST

ROBERT MARLEAU

Clerk of the House of Commons

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du mercredi 18 septembre 1991 :

Du consentement unanime, il est ordonné,—Que, en application de l'article 168 de la Loi concernant les douanes, Lois révisées du Canada, 1985, 2^{ième} supplément, chapitre 1, un comité spécial de la Chambre des communes soit chargé de faire un examen complet des dispositions et de l'application de ladite loi et de remettre son rapport à la Chambre au plus tard le 1^{er} mars 1992;

Que ledit comité spécial soit constitué au plus tard cinq jours de séance après l'adoption de la présente motion et soit composé de huit membres; et

Que ledit comité spécial soit investi des pouvoirs conférés aux comités permanents au paragraphe 108(1) du Règlement.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes

ROBERT MARLEAU

Extract from the Votes & Proceedings of the House of Commons of September 25, 1991:

Mr. Langlois for Mr. Cooper, from the Standing Committee on House Management, presented the Seventh Report of the Committee, which was read as follows:

Your Committee recommends that the Special Committee appointed to review the provisions and operations of the Customs Act, as created on September 18, 1991 be composed of the eight Members listed below.

Members

Belsher
Blaikie

Couture
Feltham

ATTEST

ROBERT MARLEAU

Clerk of the House of Commons

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du 25 septembre 1991 :

M. Langlois, au nom de M. Cooper, du Comité permanent de la gestion de la Chambre, présente le septième rapport de ce comité, qui est lu ainsi qu'il suit;

Votre Comité recommande que les huit députés dont les noms suivent fassent partie du Comité spécial qui a été nommé afin d'examiner les dispositions et l'application de la Loi sur les douanes, tel que créé le 18 septembre 1991.

Membres

Fretz
Moore

Rideout
Volpe—(8)

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes

ROBERT MARLEAU

Extract from the Votes & Proceedings of the House of Commons of Monday, October 7, 1991:

By unanimous consent, it was ordered,—That, further to the Order adopted unanimously by the House on Wednesday, September 18, 1991, to establish a Special Committee to review the provisions and operations of the Customs Act, changes in membership of the Committee be effective immediately after a notification signed by the member acting as the Chief Whip of any recognized party has been filed with the Clerk of the Committee; and

That the present Order be deemed effective retroactively to Friday, September 20, 1991.

ATTEST

ROBERT MARLEAU

Clerk of the House of Commons

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du lundi 7 octobre 1991 :

Du consentement unanime, il est ordonné,—Que, suite à l'ordre adopté unanimement par la Chambre le mercredi 18 septembre 1991 portant création d'un comité spécial pour étudier les dispositions et les mécanismes de la Loi sur les douanes, les changements dans la liste des membres du Comité s'appliquent immédiatement après que le député qui agit comme whip en chef de tout parti reconnu en a déposé avis sous sa signature auprès du greffier du Comité; et

Que le présent ordre soit réputé être rétroactivement entré en vigueur le vendredi 20 septembre 1991.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes

ROBERT MARLEAU

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 2, 1991

(1)

[Text]

The Special Committee to review the Act respecting Customs met at 3:40 o'clock p.m., this day, in Room 306, West Block, for the purpose of organization.

Members of the Committee present: Ross Belsher, Bill Blaikie, Clément Couture, Louise Feltham, Barry Moore, George Rideout, Joseph Volpe and Geoff Wilson.

The Clerk of the Committee presided over the election of a Chairman.

On motion of Barry Moore, seconded by Ross Belcher, it was agreed,—That Clément Couture do take the Chair of this Committee as Chairman.

The Chairman took the Chair.

On motion of Ross Belcher, seconded by Geoff Wilson, it was agreed,—That Louise Feltham be elected Vice-Chairman of the Committee.

On motion of Joseph Volpe, it was agreed,—That George Rideout be elected Vice-Chairman of the Committee.

On motion of George Rideout, seconded by Joseph Volpe, it was agreed,—That the Committee print 550 copies of its *Minutes of Proceedings and Evidence*, as established by the Board of Internal Economy.

It was agreed,—That the Chairman be authorized to hold meetings in order to receive testimony and authorize the printing of evidence when a quorum is not present, provided that at least three (3) Members are present, including a Member of the Opposition.

On motion of Louise Feltham, it was agreed,—That the Committee be identified as the Special Committee on the Act respecting Customs.

On motion of George Rideout, it was agreed,—That the services of at least one Research Officer from the Library of Parliament be retained, as needed, to assist the Committee in its work, at the discretion of the Chairman.

On motion of Louise Feltham, it was agreed,—That as established by the Board of Internal Economy, and if requested, reasonable travelling accommodation and living expenses be reimbursed to witnesses who have appeared before the Committee up to a maximum of two representatives of any one organization.

On motion of Bill Blaikie, it was agreed,—That the Clerk of the Committee be authorized to distribute submissions in the Official Language received, with translation to follow.

On motion of Geoff Wilson, it was agreed,—That the Clerk of the Committee, in consultation with the Chairman, be authorized to hire the necessary support staff.

The Committee proceeded to discuss its future business.

After debate, it was agreed,—That, officials of the Department of National Revenue (Customs and Excise) be invited to appear before the Committee on Tuesday, October 8, 1991 at 3:30 o'clock p.m., for a briefing session on the Act respecting Customs.

PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 2 OCTOBRE 1991

(1)

[Traduction]

Le Comité spécial chargé de l'examen de la Loi concernant les douanes se réunit aujourd'hui à 15 h 40, à la pièce 306 de l'édifice de l'Ouest, pour sa séance d'organisation.

Membres du Comité présents: Ross Belsher, Bill Blaikie, Clément Couture, Louise Feltham, Barry Moore, George Rideout, Joseph Volpe et Geoff Wilson.

Le greffier du Comité préside l'élection du président.

Sur la motion de Barry Moore, appuyé par Ross Belcher, il est convenu,—Que Clément Couture occupe le fauteuil en tant que président du Comité.

Le président occupe le fauteuil.

Sur la motion de Ross Belcher, appuyé par Geoff Wilson, il est convenu,—Que Louise Feltham soit élue vice-présidente du Comité.

Sur la motion de Joseph Volpe, il est convenu,—Que George Rideout soit élu vice-président du Comité.

Sur la motion de George Rideout, appuyé par Joseph Volpe, il est convenu,—Que le Comité fasse imprimer 550 exemplaires de ses *Procès-verbaux et témoignages*, selon la directive du Bureau de régie interne.

Il est convenu,—Que le président soit autorisé à tenir des séances afin d'entendre des témoignages et à en autoriser l'impression lorsqu'il n'y a pas quorum, à condition qu'au moins trois (3) députés soient présents, dont un député de l'opposition.

Sur la motion de Louise Feltham, il est convenu,—Que le Comité soit appelé le Comité spécial chargé de l'examen de la Loi concernant les douanes.

Sur la motion de George Rideout, il est convenu,—Que les services d'au moins un attaché de recherche de la Bibliothèque du Parlement soient retenus, selon les besoins et à la discrétion du président, afin d'aider le Comité dans son travail.

Sur la motion de Louise Feltham, il est convenu,—Que, conformément à la directive du Bureau de régie interne et si nécessaire, des frais d'hébergement et de subsistance raisonnables soient payés aux témoins qui comparaissent devant le Comité, jusqu'à concurrence de deux représentants par organisme.

Sur la motion de Bill Blaikie, il est convenu,—Que le greffier du Comité soit autorisé à distribuer les mémoires dans la langue officielle dans laquelle ils sont reçus, à condition que la traduction suive.

Sur la motion de Geoff Wilson, il est convenu,—Que le greffier du Comité, en consultation avec le président, soit autorisé à embaucher le personnel de soutien nécessaire.

Le Comité discute de ses travaux futurs.

Après discussion, il est convenu,—Que les représentants du ministère du Revenu national (Douanes et Accise) soient invités à comparaître devant le Comité le mardi 8 octobre 1991 à 15 h 30, pour une séance d'information sur la Loi concernant les douanes.

At 4:00 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, OCTOBER 8, 1991

(2)

The Special Committee on the Act respecting Customs met at 3:41 o'clock p.m., this day, in Room 200, West Block, the Vice-Chairman, Louise Feltham, presiding.

Members of the Committee present: Louise Feltham, Len Gustafson, Barry Moore, George Rideout and Joseph Volpe.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Monique Hébert, Research Officer.

Witnesses: From the Department of National Revenue (Customs and Excise): Sheila Batchelor, Assistant Deputy Minister, Customs Program Branch and Earle Warren, Director General, Commercial Operations Directorate.

In accordance with the Order of Reference from the House of Commons dated Wednesday, September 18, 1991, the Committee proceeded to the comprehensive review of the provisions and operation of the Act respecting Customs (Chapter 1, 2nd supplement, Revised Statutes of Canada 1985, section 168).

Sheila Batchelor made an opening statement and with the other witness answered questions.

At 5:05 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Marie Carrière

Diane Diotte

Clerks of the Committee

À 16 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 8 OCTOBRE 1991

(2)

Le Comité spécial chargé de l'examen de la Loi concernant les douanes se réunit aujourd'hui à 15 h 41, à la pièce 200 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Louise Feltham (*vice-présidente*).

Membres du Comité présents: Louise Feltham, Len Gustafson, Barry Moore, George Rideout et Joseph Volpe.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Monique Hébert, attachée de recherche.

Témoins: Du ministère du Revenu national (Douanes et Accise): Sheila Batchelor, sous-ministre adjoint, Division des programmes douaniers; Earle Warren, directeur général, Service des opérations commerciales.

Conformément à l'ordre de renvoi de la Chambre des communes, daté du mercredi 18 septembre 1991, le Comité entame un examen complet des dispositions et de l'application de la Loi concernant les douanes (Lois révisées du Canada 1985, 2^{ième} supplément, chapitre 1, article 168).

Sheila Batchelor fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions avec l'autre témoin.

À 17 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Les greffières du Comité

Marie Carrière

Diane Diotte

[Text]

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Wednesday, October 2, 1991

• 1539

The Clerk of the Committee: Honourable members, I see a quorum. I am ready to receive motions for the election of chairperson.

Mr. Moore (Pontiac—Gatineau—Labelle): I propose Clement Couture.

Mr. Belsher (Fraser Valley East): I second the motion.

The Clerk: It is moved by Barry Moore and seconded by Mr. Belsher that Clement Couture do take the chair of this committee as chairman. Is it the pleasure of the committee to adopt the motion?

Mr. Rideout (Moncton): I'm sure it's going to be unanimous.

The Clerk: I declare Mr. Couture duly elected.

• 1540

An hon. member: What about drinks?

The Chairman: We'll take care of that right away. Thank you very much for your confidence; I appreciate it very much.

We will now proceed to the nomination of two vice-presidents, one for the government.

Mr. Belsher: I would like to nominate Louise Feltham.

Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek—Assiniboia): Seconded.

The Chairman: All right. No comments, so congratulations, Louise, you are now the vice-chairman.

Mrs. Feltham (Wild Rose): Thank you.

The Chairman: We also need a vice-chairman for the opposition.

Mr. Volpe (Eglinton—Lawrence): I nominate George Rideout.

Mr. Rideout: I won the toss. We're very democratic in our party.

The Chairman: Congratulations, Mr. Rideout. It is agreed by everybody? All right, unanimous choice again. That's very good.

We can certainly continue, because we have a series of motions we would like to pass this afternoon. I am looking for a motion that would specify concerning the printing of evidence that the committee print 550 copies of its *Minutes of Proceedings and Evidence*. I need a mover.

Mr. Blaikie (Winnipeg Transcona): Can you wait until we have these motions before us?

Mr. Rideout: I would so move.

Mr. Blaikie: Are you sure there would be 550 people interested in this?

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mercredi 2 octobre 1991

Le greffier du Comité: Honorables membres, il y a quorum. Je suis prêt à recevoir des motions portant élection du président.

M. Moore (Pontiac—Gatineau—Labelle): Je propose M. Clément Couture.

M. Belsher (Fraser Valley—Est): J'appuie la motion.

Le greffier: M. Barry Moore, appuyé par M. Belsher, propose que M. Clément Couture assume la présidence de ce comité. Plaît-il au comité d'adopter la motion?

M. Rideout (Moncton): Je suis certain qu'il y aura unanimité.

Le greffier: Je déclare M. Couture dûment élu.

Une voix: Qu'en est-il des boissons?

Le président: On va s'en occuper immédiatement. Merci beaucoup pour votre confiance en moi; je l'apprécie beaucoup.

Nous allons maintenant passer à la nomination des deux vice-présidents, en commençant par celui du parti ministériel.

M. Belsher: J'aimerais proposer M^{me} Louise Feltham.

M. Wilson (Swift Current—Maple Creek—Assiniboia): J'appuie la motion.

Le président: Très bien. Il n'y a pas de commentaires; alors, félicitations, Louise, vous êtes maintenant vice-présidente.

Mme Feltham (Wild Rose): Merci.

Le président: Il nous faut maintenant un vice-président des rangs de l'opposition.

M. Volpe (Eglinton—Lawrence): Je propose M. George Rideout.

M. Rideout: C'est le hasard qui m'a choisi. Nous avons un parti très démocratique.

Le président: Félicitations, monsieur Rideout. Tout le monde est d'accord? Tant mieux, nous avons encore fait un choix unanime. C'est très bien.

Nous pouvons continuer ainsi, parce que nous avons une série de motions à adopter cet après-midi. Quelqu'un peut-il proposer une motion concernant l'impression des témoignages, à savoir que le comité fasse imprimer 550 exemplaires de ses *Procès-verbaux et témoignages*. Quelqu'un veut-il proposer la motion?

M. Blaikie (Winnipeg Transcona): Pouvez-vous attendre jusqu'à ce qu'on ait ces motions devant nous?

M. Rideout: Je propose la motion.

M. Blaikie: Croyez-vous que 550 personnes puissent s'intéresser à nos travaux?

[Texte]

Mr. Rideout: You always ask that same question and always get the same answer. The clerk will say I think we're going to need it, so. . .

Mr. Moore: Do you need that many, 550 copies?

The Clerk: No, it's the minimum. It is just that with 550 copies the committee doesn't pay for it; it's done by the House. If it is more than 550, there is a direct cost to the committee. The committee may agree to print fewer than 550, but it is the standard motion.

Mr. Belsher: In your experience, how many have you had left over when we do 550, on average?

The Clerk: Depending on the subject-matter, depending on the meeting, sometimes there are five left at the end of a session, and sometimes you have, you know, 350. It depends on the interest and on the subject-matter of the meeting.

Mr. Blaikie: At least we can recycle them now.

Motion agreed to

The Chairman: Another motion concerning the quorum is that the chairman be authorized to hold meetings to receive testimony and to authorize the printing of evidence when a quorum is not present, provided that at least, I would suggest, one member is present. The reason for that is we are going to have some witnesses certainly to review all those clauses of that bill, so naturally I don't want to put pressure on any person to absolutely be here when it is only witnesses that we have in front of us.

Mr. Rideout: If I could, Mr. Chairman, I think that if you had it that at least one member of the opposition be present, I think we could live with that.

Mr. Belsher: Why don't we say three members, one of whom should be from the opposition parties.

The Chairman: So the motion is for three members, as long as one is from the opposition present.

Motion agreed to

The Chairman: Concerning the name of the committee, a motion is read that the committee be identified as the Special Committee on the Act Respecting Customs.

Mrs. Feltham: I will move that.

Motion agreed to

Le président: Travaux du comité: Que toutes les séances du Comité portant sur ses travaux futurs aient lieu à huis clos; qu'une seule transcription soit produite et conservée au bureau du greffier pour consultation; et que lesdites transcriptions soient détruites après que le Comité aura présenté son rapport final à la Chambre.

• 1545

It is a normal clause respecting exactly what we want to do, since naturally a lot of those meetings will have to be to evaluate exactly what we have in the act.

Mr. Moore: I so move.

[Traduction]

M. Rideout: Vous posez toujours cette même question et recevez toujours la même réponse. Le greffier vous répondra qu'il croit qu'on en aura besoin; donc. . .

M. Moore: Avons-nous réellement besoin de 550 exemplaires?

Le greffier: Non, c'est le minimum. Le comité ne paie pas pour ces 550 exemplaires; c'est la Chambre qui paie. Si nous dépassons 550 exemplaires, c'est le comité qui paie. Les membres du comité pourraient s'entendre pour faire imprimer moins de 550 copies, mais c'est la motion normale.

M. Belsher: D'après votre expérience, combien d'exemplaires vous reste-t-il, en moyenne, sur les 550?

Le greffier: Cela dépend du sujet et de la réunion; parfois il ne reste que cinq exemplaires à la fin d'une session, et parfois, vous savez, il en reste 350. Cela dépend de l'intérêt porté au sujet de la réunion.

M. Blaikie: Au moins nous pouvons maintenant les recycler.

La motion est adoptée

Le président: Une autre motion se rapportant au quorum autorise le président à tenir des séances pour recevoir des témoignages et à en autoriser l'impression en l'absence de quorum, pourvu qu'au moins, je dirais, un membre du comité soit présent. Si je fais cette suggestion, c'est parce que certains témoins vont sûrement examiner tous les articles de ce projet de loi; par conséquent, je ne veux forcer personne à être ici absolument si nous n'avons que des témoins devant nous.

M. Rideout: Avec votre permission, monsieur le président, je crois que nous pourrions accepter la motion si elle prévoyait qu'au moins un député de l'opposition soit présent.

M. Belsher: Pourquoi ne pas fixer le nombre à trois députés, dont un proviendrait d'un des partis de l'opposition?

Le président: Donc, selon la motion, trois députés doivent être présents, dont un de l'opposition.

La motion est adoptée

Le président: Pour ce qui est du nom de ce comité, quelqu'un doit proposer que le comité soit identifié comme suit: le Comité spécial chargé de l'examen de la Loi concernant les douanes.

Mme Feltham: Je propose cette motion.

La motion est adoptée

The Chairman: Committee business: That all committee meetings pertaining to the future business of the committee be held in camera; that one transcript of the said meetings be produced to be kept in the Clerk's office for consultation and that all these transcripts be destroyed after the committee presents its final report to the House.

C'est une motion normale, qui respecte exactement ce que nous voulons faire, puisque, évidemment, bon nombre de ces réunions serviront à évaluer exactement le contenu de la loi.

M. Moore: Je propose la motion.

[Text]

The Chairman: Moved by Barry Moore.

Mrs. Feltham: Does that mean then we cannot have a meeting in the open even if we wanted to, that all committee meetings pertaining to the future business of the committee be held *in camera*? So all meetings in the future will have to be held in camera.

The Chairman: Unless there is a special reason for it and a motion is put on the floor for that special meeting to be held openly, publicly.

Mr. Blaikie: Is this standard procedure now? I have never seen a motion like this before.

The Chairman: Sure.

Mr. Belsher: I think it is standard procedure—

The Chairman: Yes, it is standard.

Mr. Belsher: —to decide who your next witnesses will be.

Mr. Wilson: You're talking about future business.

Mr. Rideout: The way the motion is worded you think you are dealing with everything the committee is going to do, but really all we are talking about is our actual business, what witnesses we are going to call or whatever, but it is not dealing with the actual witnesses here.

Mr. Belsher: Future business is the key word.

Mr. Blaikie: Normally this is done in a steering committee, which are *in camera* anyway, so I don't understand. Would we not be discussing the future business of the committee in a steering committee? We could certainly have an understanding that if we were to discuss the future business of the committee in the whole committee we could go *in camera*. I don't have anything against that. It is just that having this kind of motion on the books looks rather secretive.

The Chairman: A little bit later on, going through all our motions that we have to pass, we are going to be covering naturally the question of future business, and then we can certainly discuss this. This motion here, again, as Mr. Belsher said, future business is definitely the key word in it. And if for any given reason we have to decide among ourselves that something else has to be done because of the context we are going to have to live by, well then naturally we will move another motion to take care of what we have there. So for the time being we are saying that this is standard and makes sense too.

Mr. Blaikie: I guess my point is that to me this is not standard. To my knowledge, there has never been a transcript of a meeting in which you decided the future business of the committee—unless somebody has been secretly taping the meetings all along. I have never known there to be a transcript of *in camera* meetings in which we discussed the future business of the committee. So all this business about transcripts and destroying them and everything else is all news to me.

The Chairman: Well naturally keeping one copy of the transcript with the clerk will provide all the members a reference to what has been said. In the finance committee, where I have been attending since I was elected, it has proved to be very useful under the authorization of the other chairman in terms of consultation, and then after that it is destroyed.

[Translation]

Le président: La motion est proposée par M. Barry Moore.

Mme Feltham: Cela signifie-t-il qu'on ne pourra pas avoir une réunion publique, même si nous le voulions, que toutes les réunions du comité portant sur les travaux futurs devront être tenues à huis clos? Ainsi, toutes les réunions devront, à l'avenir, se tenir à huis clos.

Le président: À moins qu'il n'y ait une raison particulière et qu'une motion ne soit proposée pour qu'une réunion soit publique.

M. Blaikie: Est-ce la procédure normale? Je n'ai jamais vu une motion comme celle-ci auparavant.

Le président: Certainement.

M. Belsher: Je crois que c'est la procédure normale. . .

Le président: Oui, c'est normal.

M. Belsher: . . .que de décider qui seront les prochains témoins.

M. Wilson: Vous parlez des travaux futurs.

M. Rideout: Le libellé de la motion porte à croire qu'elle porte sur tous les travaux futurs du comité, mais en réalité, tout ce dont on parle, ce sont nos travaux courants, c'est-à-dire quels témoins nous allons entendre, par exemple, mais, en fait, elle ne porte pas sur la question des témoins.

M. Belsher: L'expression clé est «travaux futurs».

M. Blaikie: Je ne vous comprends pas, puisque ce travail est normalement fait par le comité directeur, et ce, à huis clos. Ne parle-t-on pas des travaux futurs du comité au sein du comité directeur? Nous pourrions bien sûr décider que si nous discutons des travaux futurs du comité, le comité siégera à huis clos. Je n'ai rien contre cela. Je crois tout simplement que ce genre de motion peut porter à croire qu'on a quelque chose à cacher.

Le président: En adoptant les motions qui sont devant nous, nous allons évidemment parler des travaux futurs un peu plus tard, et à ce moment-là, on pourra en discuter. Comme l'a dit M. Belsher, l'expression clé de cette motion est bien sûr «travaux futurs». Et si, pour quelque raison que ce soit, nous décidons qu'il faut faire autre chose à cause du contexte dans lequel nous devons travailler, eh bien, nous allons évidemment, à ce moment-là, proposer une autre motion pour régler le problème. Donc, pour l'instant, nous convenons que cette motion est normale et sensée.

M. Blaikie: Ce que j'essaie de dire, c'est que, à mon avis, cette motion n'est pas normale. À ma connaissance, il n'y a jamais eu de transcription d'une réunion où on a décidé des travaux futurs d'un comité—à moins que quelqu'un n'ait secrètement enregistré toutes les réunions. D'après mon expérience, il n'y a jamais eu de transcription de réunions à huis clos où on a discuté des travaux futurs d'un comité. Je n'ai jamais entendu parler de toute cette affaire des transcriptions et de leur destruction subséquente.

Le président: Il est clair que si le greffier garde une copie de la transcription, tous les membres pourraient s'y référer. Depuis que j'ai été élu, j'ai siégé au Comité des finances, et nous avons pu consulter la transcription avec l'autorisation du président, ce qui s'est avéré très utile. Ensuite, on a détruit le document.

[Texte]

Now this motion, we don't have to move it. It's a regular motion. If you want to agree with it, all right, if not. . .

Mr. Blaikie: Well are you telling us that all the discussions about future business of the committee will be done in committee, that there will be no steering committee? Is that what this motion means?

The Chairman: Not necessarily.

Mr. Rideout: That is what it seems to mean.

The Chairman: I'll get the. . . Hold it one second.

Mr. Blaikie: Because on any committee I have ever belonged to you have a steering committee, you get together, you talk about witnesses, you plan the work of the committee, you don't have transcripts, you don't have anything. You plan it, you agree, and then you have committee meetings to do the business of the committee, not to discuss the business of the committee.

• 1550

Mr. Belsher: Mr. Chairman, could we just say that at the steering committee meetings pertaining to future business and then let the flow go that way?

Mr. Rideout: We are worried that we are going to have a situation in which all meetings will be in camera, and we don't want to have that on record; that would come back to haunt us later on. That would require that to be changed.

Mr. Blaikie: I don't believe that steering committee meetings are. . . I don't think your solution would work, Ross, because I wouldn't agree to transcripts of steering committee meetings. So either. . .

Mr. Rideout: I think we should forget about motion six.

The Chairman: Let's forget about it, okay. Agreed.

Motion withdrawn

The Chairman: The next one is that the services of at least one research officer from the Library of Parliament be retained as needed to assist the committee in its work, at the discretion of the chairman.

Mr. Rideout: Will one be sufficient?

The Clerk: We say at least one.

Mr. Rideout: I so move.

Motion agreed to

The Chairman: The next one is concerning the questioning of witnesses. I feel myself, if you all agree, that the following procedure will be much, much better than this one. In other words, we don't put any motion through; you rely on the chairman to be fair, you know, to pass on the other words to all the members, and then we're not locked in with fifteen, ten, and five, and having to count all those minutes. Agreed, that we let it aside?

[Traduction]

Nous ne sommes pas obligés d'adopter cette motion. C'est une motion normale. Si vous êtes en faveur de la motion, tant mieux, sinon. . .

M. Blaikie: Êtes-vous en train de nous dire que toutes les discussions portant sur les travaux futurs du comité seront faites en comité, et qu'il n'y aura aucun comité directeur? C'est cela la motion?

Le président: Pas nécessairement.

M. Rideout: Moi, je l'interprète comme cela.

Le président: Je vais aller chercher le. . . Attendez une minute.

M. Blaikie: Chaque comité où j'ai siégé avait un comité directeur où on discutait des témoins, planifiait les travaux du comité; on n'avait pas de transcription, on n'avait rien. On planifiait, on décidait, puis le comité se réunissait pour faire son travail de comité, et non pas pour discuter des travaux du comité.

M. Belsher: Monsieur le président, ne pourrait-on pas simplement dire: que toutes les séances du comité de direction portant sur ses travaux futurs, et le reste s'enchaînera à partir de là?

M. Rideout: Nous craignons de nous trouver dans une situation où toutes les réunions seront tenues à huis clos, et nous ne voulons pas que cela apparaisse au compte rendu; cela pourrait avoir des répercussions plus tard. On devrait donc procéder autrement.

M. Blaikie: Je ne crois pas que les séances des comités de direction soient. . . Je ne crois pas que votre solution soit heureuse, Ross, parce que je n'accepterais pas qu'on fasse la transcription des réunions des comités de direction. Donc, soit. . .

M. Rideout: Je crois qu'on devrait laisser tomber la motion numéro 6.

Le président: Bon, oublions cela. C'est d'accord.

La motion est retirée

Le président: La motion suivante se lit comme suit: que le comité, s'il le juge utile, et à la discrétion du président, retienne les services d'au moins un attaché de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

M. Rideout: Un attaché sera-t-il suffisant?

Le greffier: Nous disons: au moins un.

M. Rideout: Je propose la motion.

La motion est adoptée

Le président: La motion suivante porte sur l'interrogatoire des témoins. Si vous êtes tous d'accord, je crois que la nouvelle procédure sera bien meilleure que celle-ci. En d'autres mots, nous n'adoptons aucune motion; nous allons compter sur l'équité du président, et il informera tous les membres de ses décisions; ainsi, nous ne serons pas obligés de nous en tenir à 15, 10 et 5 minutes. Vous êtes d'accord pour qu'on procède de cette façon-là?

[Text]

Some hon. members: Agreed.

Mr. Rideout: At the discretion of the chair, as long as he favours us.

The Chairman: Then we are going to the witness expenditures: that as established by the Board of Internal Economy and if requested, reasonable travelling, accommodation, and living expenses be reimbursed to witnesses who have appeared before the committee, up to a maximum of two representatives of any one organization.

Mr. Feltham: I so move.

Motion agreed to

The Chairman: Concerning the witness list, we have a motion in front of us, but my suggestion would be that in our work we make the decision on the witnesses we want, instead of having a separate committee to take care of that.

Mr. Moore: Mr. Chairman, if I may, as parliamentary secretary to the minister, the work you are going to have to do is reflecting changes, minor technical changes in the Customs Act. The Customs Act underwent a major change in 1986. There were consultations that went on from 1972 to 1986, and there is a provision in the act that says that you have to review it every five years. The department has come up with a few technical changes to reflect what went on during the years. Their customer-clients seem to be very happy with it. They are minor changes. The minister is willing to come as a witness, and maybe this could proceed further. This could be done quickly, or would you rather have witnesses? I don't know, the clerk may want to write letters. The clerk will be writing letters to different people, and then if we decide then we. . .

Mr. Blaikie: I appreciate the parliamentary secretary telling us this, but I think we need. . . If we are going to do this sort of mechanical stuff, we need to do that. I am not sure, in all honesty, what it is this committee is supposed to be doing, so it is very hard to make decisions about whether it is sufficient, for instance, or even a good idea to hear the minister first off, although traditionally you do hear the minister first off.

Before we get into that, we can either carry on with this mechanical stuff or maybe somebody could explain what it is the committee will be doing. The parliamentary secretary keeps talking about these technical changes. Are these technical changes before us? Is there a document of technical changes that has been referred to us? If there is, I haven't seen it.

The Chairman: No, well, that's it. We are going to put up our committee, and this is why concerning the motion on the witness list I am asking you to consider to leave it aside for us later on. Maybe the first witness could be the top official of the department, then they are going to tell us exactly what they have in mind in terms of technical amendment to the act. It's going to give us a good period of time to ourselves to review the act, get acquainted with everything. Then after that we could come back and make a decision of saying let's say we would like to have two custom brokers in front of us who will tell us exactly what they are looking for in terms of amendments.

[Translation]

Des voix: D'accord.

M. Rideout: On laisse le tout à la discrétion du président, à condition qu'il nous avantage.

Le président: Passons maintenant aux dépenses des témoins: que, conformément à la politique du Bureau de régie interne et sur demande, les témoins qui auront comparu devant le comité soient remboursés, au maximum de deux délégués par organisme, pour leurs frais de déplacement, de logement et de séjour, jugés raisonnables.

M. Feltham: Je propose la motion.

La motion est adoptée

Le président: Nous sommes saisis d'une motion concernant la liste de témoins, mais je suggère qu'au cours de nos travaux, nous choisissons les témoins que nous voulons entendre, au lieu de charger un autre comité de s'en occuper.

M. Moore: Monsieur le président, en tant que secrétaire parlementaire du ministre, permettez-moi de vous dire que le travail que vous allez accomplir reflétera de petites modifications techniques apportées à la Loi sur les douanes. La Loi sur les douanes a été modifiée en profondeur en 1986. Il y a eu des consultations de 1972 à 1986, et une disposition de la loi stipule qu'il faut la réviser tous les cinq ans. Le ministère a donc proposé quelques modifications techniques afin de refléter l'évolution des dernières années. Ses clients en semblent très satisfaits. Ce sont des modifications mineures. Le ministre est prêt à comparaître, et on pourrait peut-être procéder à partir de là. Le tout pourrait se faire rapidement, ou préféreriez-vous entendre des témoins? Je ne sais pas, le greffier voudra peut-être écrire des lettres. Il écrira à diverses personnes, et ensuite, si nous décidons de. . .

M. Blaikie: Je remercie le secrétaire parlementaire de ses observations, mais je crois que nous devrons. . . Si nous voulons procéder à des modifications techniques, nous devons faire cela. En vérité, je ne suis pas certain de la mission de ce comité; par conséquent, il est très difficile de décider si, par exemple, il suffit de faire témoigner le ministre d'abord, ou même si c'est une bonne idée, quoique ce soit c'est la procédure normale.

Mais avant de nous s'attaquer à cette question, soit nous pouvons aborder les questions techniques, soit quelqu'un pourrait nous expliquer la mission du comité. Le secrétaire parlementaire ne cesse de parler de ces modifications d'ordre technique. Sommes-nous saisis de ces modifications techniques? Est-ce qu'on nous a transmis à un document de modifications techniques? Si c'est le cas, je ne l'ai pas encore vu.

Le président: Eh bien, non, voilà. Nous allons mettre sur pied notre comité, et c'est pour cette raison que je vous demande de mettre de côté, pour l'instant, la motion sur la liste de témoins. Les premiers témoins pourraient être les cadres supérieurs du ministère; à ce moment-là, ils pourraient nous dire exactement quelles modifications techniques ils aimeraient apporter à la loi. Cela nous donnera une bonne période de temps pour revoir la loi, pour bien en prendre connaissance. Ensuite on pourrait prendre la décision d'entendre deux courtiers en douanes qui nous diront alors exactement quelles modifications ils souhaitent voir.

[Texte]

[Traduction]

• 1555

I read a good part of the ad going in diagonal and saying sure. . . It's really technical, it's the basic operation of customs and excise. It's difficult to find out exactly through the years, especially since the last major revision was made in 1986. Now there is a clause in the act providing that we have to make another revision after five years. What happened between 1986 and now in terms of those clauses in terms of modification is not easy. So this is why I am saying to myself, leave the witness list aside and we will make a decision among ourselves if the first witnesses should be head officials of the department and from there see where to go.

Mr. Moore: I just wanted to make sure, Bill, that you knew that the minister is willing to come, and even the top officials also; I think maybe we will need them too.

The Chairman: All right, we will leave it aside. Does everybody agree?

Some hon. members: Agreed.

Mr. Rideout: This is a co-operative committee so far.

The Chairman: Next is that the clerk of the committee be authorized to distribute submissions in the official language received, with translation to follow.

Mr. Blaikie: I so move.

Mr. Rideout: The translation is going to follow before the person who comes to make the submission.

The Chairman: Yes, as soon as possible.

Mr. Rideout: It's no good if it's the week after.

The Chairman: All right, let's continue then. Everybody agreed on that?

Some hon. members: Agreed.

The Chairman: Okay. On support staff, the motion could read that the clerks of the committee, in consultation with the chairman, be authorized to hire the necessary support staff. We may need some, we may not; I don't know.

Mr. Wilson: I so move.

Motion agreed to

The Chairman: The other item I would like to go through with you right away would be future agenda in terms of meetings so that we can really start to put that all together and then after that know exactly what we have to do in terms of work.

Is there any suggestion in terms of date of meeting? I don't know, I can certainly propose let's say the beginning of next week to have another meeting right away so that we can schedule everything. What about Monday? Is Monday afternoon or Tuesday morning or afternoon—

Mr. Rideout: Tuesday would be better.

The Chairman: Tuesday morning.

J'ai lu une bonne partie de l'annonce en diagonale et je suis d'accord pour dire que la matière est très technique, qu'elle se rapporte aux opérations principales des douanes et accise. Il est difficile de savoir exactement ce qui s'est passé au fil des ans, d'autant plus que la dernière grande révision a eu lieu en 1986. Il existe maintenant un article qui dit que dans la loi nous devons faire une autre révision après cinq ans. Il n'est pas facile d'évaluer les changements survenus depuis 1986 et leur impact sur les articles de la loi. C'est pour cette raison que je crois que nous devrions laisser la liste de témoins de côté pour l'instant, puis nous déciderons nous-mêmes si les premiers témoins devraient être les cadres supérieurs du ministère et comment on procédera par la suite.

M. Moore: Je voulais simplement m'assurer, Bill, que vous saviez que le ministre est prêt à témoigner, et même les cadres supérieurs aussi; je crois qu'on aura peut-être besoin d'eux également.

Le président: Très bien, laissons de côté la question. Tout le monde est d'accord?

Des voix: D'accord.

M. Rideout: Jusqu'à présent, tout le monde collabore.

Le président: Voici la motion suivante: que le greffier du comité soit autorisé à distribuer les mémoires reçus dans la langue officielle originale et que la traduction suive par la suite.

M. Blaikie: Je propose la motion.

M. Rideout: La traduction se fera avant que le témoin ne présente son mémoire.

Le président: Oui, dès que possible.

M. Rideout: Cela ne sert à rien si on a la traduction une semaine plus tard.

Le président: Très bien, continuons. Tout le monde est d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Bien. Pour ce qui est du personnel de soutien, la motion pourrait se lire ainsi: que les greffiers du comité, en consultation avec le président, soient autorisés à engager le personnel de soutien requis. Nous ne sommes pas certains si nous aurons besoin de personnel de soutien.

M. Wilson: Je propose la motion.

La motion est adoptée

Le président: J'aimerais maintenant vous consulter sur les réunions futures, pour qu'on puisse organiser l'échéancier afin de savoir exactement ce que nous aurons à faire.

Y a-t-il des suggestions sur la date de réunion? Que pensez-vous, disons, du début de la semaine prochaine? On pourrait se réunir pour établir l'échéancier. Que pensez-vous de lundi? Est-ce que lundi après-midi ou mardi matin ou après-midi. . .

M. Rideout: Mardi me conviendrait mieux.

Le président: Mardi matin.

[Text]

Mrs. Feltham: Mr. Chairman, some of us are on a number of committees. I am on industry, science and technology and also on human rights and the handicapped. They generally meet Tuesday, Wednesday, and Thursday. I am just wondering if it is possible if we could do it on Mondays, because Monday it seems like the offices are not tied up. There are very few meetings. If it is agreeable to everyone, Monday afternoon seems to be a time when we may be able to get the facilities anyway.

Mr. Rideout: Monday evening is better, although finance sometimes meets on Monday evening.

Mr. Blaikie: I think that generally speaking Monday afternoon is a tough time to have committee meetings, but Monday evening might be better.

The Chairman: Would it be agreeable to all the people Monday—

Mr. Blaikie: Are you only talking about one meeting a week, is that what you are...?

The Chairman: Well, I would not like to make a declaration on this basis right away, saying it's going to be only once a week.

Mr. Blaikie: I understand.

The Chairman: I really don't know the amount of work we may have.

Mr. Blaikie: But you are talking about a meeting next week.

• 1600

The Chairman: For next week, I feel that Monday, if we can get everything started in an in camera meeting then we are going to be all right.

Mr. Blaikie: You want to have an in camera meeting on Monday to discuss the future business of the committee.

The Chairman: That's it—get everything organized.

Mr. Rideout: I was thinking, I have to be in my riding on Monday, but I can catch a flight that gets me here about 6.30 or so.

Mrs. Feltham: Tuesday, if you want. I am just expressing an opinion, but if you want we could...

The Chairman: Well we had a suggestion of Monday night. Do we have an agreement on it, or are we going to Tuesday?

Mr. Rideout: Or Tuesday, I don't care.

The Chairman: Tuesday morning?

Mrs. Feltham: Okay.

The Chairman: Ten or nine? I don't know, it's for you people.

Mr. Blaikie: Mornings are not that good for me.

Mr. Volpe: We are only talking about this one meeting anyway.

Mr. Blaikie: Tuesday afternoon is fine.

The Chairman: At 3.30 p.m. Very good, Tuesday afternoon.

[Translation]

Mme Feltham: Monsieur le président, certains d'entre nous siègent à un certain nombre de comités. Je siège moi-même au Comité de l'industrie, de la science et de la technologie, ainsi qu'à celui des droits de la personne et des personnes handicapées. Ils se réunissent généralement les mardis, mercredis et jeudis. Je me demande tout simplement s'il est possible de se réunir le lundi, parce qu'il me semble qu'il y a des locaux de libres le lundi. Il y a très peu de réunions ce jour-là. Si tout le monde est d'accord, je crois que le lundi après-midi est un moment propice pour obtenir une salle.

M. Rideout: Le lundi soir serait préférable, même si le Comité des finances se réunit parfois le lundi soir.

M. Blaikie: Je crois qu'en général, il n'est pas facile de tenir des réunions le lundi après-midi, et le lundi soir serait peut-être plus propice.

Le président: Les membres sont-ils donc d'accord pour que le lundi...

M. Blaikie: Êtes-vous en train de nous dire qu'on ne se réunira qu'une fois par semaine...?

Le président: Eh bien, je ne voudrais pas m'engager immédiatement en déclarant qu'on se réunira seulement une fois par semaine.

M. Blaikie: Je comprends.

Le président: Je ne connais pas encore le volume de nos travaux.

M. Blaikie: Mais vous parlez d'une réunion la semaine prochaine.

Le président: Quant à nos travaux de la semaine prochaine, si lundi nous pouvions commencer par une séance à huis clos, tout irait très bien.

M. Blaikie: Vous voulez réunir le comité lundi à huis clos, pour discuter des travaux futurs, n'est-ce-pas?

Le président: C'est-à-dire... l'organisation.

M. Rideout: Il faut que je reste dans ma circonscription, lundi, mais je peux prendre un vol qui m'amènera à Ottawa vers 18h30.

Mme Feltham: Mardi, alors. C'est juste une idée, mais si vous le voulez...

Le président: On a proposé lundi soir. Êtes-vous tous d'accord? Préférez-vous mardi?

M. Rideout: Mardi, ça m'est égal.

Le président: Mardi matin?

Mme Feltham: D'accord.

Le président: 10 heures ou 9 heures? Comme vous voudrez.

M. Blaikie: Le matin, ça ne me convient pas beaucoup.

M. Volpe: Il ne s'agit que d'une séance, n'est-ce-pas?

M. Blaikie: Mardi après-midi, ça va?

Le président: À 15h30. Très bien, mardi après-midi.

[Texte]

Mr. Moore: Do you think it will be good to have an official here on Tuesday?

Mr. Rideout: Yes.

Mr. Blaikie: Why don't we have somebody to come and give us an overview? It's very hard to plan the future business of the committee when you don't have an overview of what it is you are supposed to be doing.

The Chairman: I agree. Okay.

On fait venir les fonctionnaires et on leur demande tout simplement de nous donner. . .

Okay, so the clerk will take care of that. Tuesday afternoon we are going to have the officials here to give us an overview of the package and then from there try to organize our committee.

Mr. Moore: At what time?

The Chairman: At 3.30 p.m.

Mrs. Feltham: On Tuesday.

Mr. Rideout: Sounds great.

The Chairman: Any other thing to discuss? As far as I am concerned, we have covered everything this afternoon. We adjourn to the call of the chair. Thank you very much.

• 1540

The Vice-Chairman (Mrs. Feltham): I call this meeting to order. We are resuming consideration of the order of reference dated Wednesday, September 18, a comprehensive review of the provisions and operations of an act respecting customs.

I would like to welcome our witnesses today, Sheila Batchelor, Assistant Deputy Minister, Customs Program Branch. Sheila, perhaps you could introduce your people with you.

Ms Sheila Batchelor (Assistant Deputy Minister, Customs Program Branch, Department of National Revenue (Customs and Excise)): Certainly, Madam Chairman. Thank you very much.

With me is Earl Warren, director general of commercial operations in the department. Earl is the architect of our automated systems for commercial importers and is one of the people who has taken advantage of the provisions of the new Customs Act, so he is a wealth of information.

On my right is Paul Girard, director of legislative affairs. Paul is responsible for drafting all the subsidiary legislation required by Customs under the Customs Act.

The Vice-Chairman (Mrs. Feltham): It is my understanding that you have a presentation. Would you like to proceed?

Ms Batchelor: Certainly. Madam Chairman, if I understand correctly, the committee has asked us here today to provide a general briefing about the new Customs Act, 1986, what it is, why it was necessary and how it has performed in the intervening period, in our opinion. I would therefore propose to deal with the topics outlined on this slide.

[Traduction]

M. Moore: Pensez-vous qu'il serait opportun de demander la présence d'un fonctionnaire, mardi?

M. Rideout: Oui.

M. Blaikie: Pourquoi ne pas demander que quelqu'un vienne nous présenter un survol de la situation? Il est difficile de préparer nos travaux futurs sans savoir ce à quoi on s'attend de nous.

Le président: Je suis d'accord.

We will ask the officials to come in order to give us. . .

D'accord, le greffier va s'en occuper. Mardi après-midi, nous entendrons les fonctionnaires qui nous donnerons une vue d'ensemble, et ensuite nous essaierons d'organiser nos travaux.

M. Moore: À quelle heure?

Le président: À 15h30.

Mme Feltham: Mardi.

M. Rideout: Parfait.

Le président: Y a-t-il autre chose? En ce qui me concerne, nous avons tout fait cet après-midi. La séance est levée.

La vice-présidente (Mme Feltham): La séance est ouverte. Nous reprenons l'étude de l'Ordre de renvoi du mercredi 18 septembre touchant l'examen complet des dispositions et de l'application de la Loi sur les douanes.

Je souhaite la bienvenue à nos témoins qui sont aujourd'hui Sheila Batchelor, sous-ministre adjoint, Division des programmes douaniers. Sheila, voulez-vous nous présenter les personnes qui vous accompagnent.

Mme Sheila Batchelor (sous-ministre adjoint, Division des programmes douaniers, Ministère du Revenu national (Douanes et Accise)): Bien sûr, madame la présidente. Merci beaucoup.

Je suis accompagnée de Earl Warren, directeur général, Service des opérations commerciales du ministère. Earl est l'architecte de notre système informatisé destiné aux importateurs commerciaux et l'une des personnes qui a profité de la disposition de la nouvelle Loi sur les douanes; c'est donc une mine de renseignements.

À ma droite, il y a Paul Girard, directeur de la Division des affaires législatives. Il est chargé de la rédaction de toutes les lois accessoires requises par le ministère des Douanes en vertu de la Loi sur les douanes.

La vice-présidente (Mme Feltham): On me dit que vous avez préparé un exposé. Voulez-vous le faire maintenant?

Mme Batchelor: Certainement. Madame la présidente, si j'ai bien compris, le Comité nous a demandé de comparaître aujourd'hui pour lui donner un aperçu général de la nouvelle Loi sur les douanes de 1986, ce qu'elle est, pourquoi elle était nécessaire et comment, à notre avis, elle a fonctionné depuis son adoption. Je me propose donc d'aborder les questions énumérées sur cette diapositive.

[Text]

For the sake of brevity, I will not be reading the slides nor will my remarks deal with all of the material contained in them. On the off chance that the slides may not be visible, we have distributed hard copies so that members might want to follow along at their places.

Customs is a fascinating and exciting place to work, but no one can deny that it is a highly technical operating environment. We have our own jargon and shorthand by which we communicate. Much of our technical language comes directly from the Customs Act itself. For example, it is extremely important for us to know whether a dispute between a taxpayer and ourselves is related to the redetermination provisions of the act, that is, whether what is being imported is a widget or a gadget and therefore what rate of duty is applicable, or to the reappraisal provisions. That is, how much the goods are worth and therefore from what dollar base the duties and taxes are to be calculated.

Those who do not work in our world day by day would certainly find many of our professional conversations baffling. This afternoon my colleagues and I thought it would be most helpful to you if we did not try to give you a crash course in our jargon. Rather, we would like to provide you with a brief overview of the general principles that underlie the provisions of the Customs Act.

For example, what is important for non-specialists in the customs world to understand about the example that I just cited about the difference between redetermination and reappraisal provisions of the Customs Act is the fact that the Customs Act provides extensive dispute settlement mechanisms between taxpayers and the department, with ultimate recourse to the courts.

These dispute settlements mechanisms exist whether our clients are the travelling public, commercial importers, or those who receive goods by mail. They exist whether the dispute is about the amount of duties and taxes payable or whether an enforcement action taken by the department was warranted.

The purpose of the Customs Act can be stated quite simply. It allows Canada, as a sovereign nation, to control the movement of goods and people into and out of its territory and to collect duties and taxes owing on imported goods.

When one looks at the Customs Act, one finds, among other things, that fairly extensive powers are given to customs officers. These powers are not unusual, given the purpose of the legislation. However, if viewed in isolation, they could be misinterpreted. That is why we in Customs believe that across the department we must have a shared vision of our role and how our powers are to be used in dealing with the Canadian public on a daily basis as we carry out our mandate.

[Translation]

Pour gagner du temps, je ne lirai pas les diapositives et, dans ma présentation, je ne traiterai pas de tous les renseignements qu'elles contiennent. Advenant que certains députés ne puissent pas voir les diapositives, nous en avons distribué des exemplaires sur papier afin qu'ils puissent suivre l'exposé de leurs places.

Il est fascinant et stimulant de travailler aux Douanes, mais personne ne peut nier que nous évoluons dans un milieu de travail très technique. Nous communiquons entre nous avec nos propres jargon et abréviations. L'essentiel de nos expressions techniques sont tirées directement de la Loi sur les douanes. Par exemple, il est extrêmement important pour nous de savoir si un différend entre un contribuable et nous porte sur les dispositions de la loi relatives à la révision du classement tarifaire ou sur celles qui portent sur la révision de l'appréciation de la valeur. Dans le premier cas, il s'agit de déterminer si le bien importé est un truc ou un machin et donc, le taux des droits payables alors que, dans le deuxième cas, il s'agit de déterminer la valeur des biens, le montant en dollars sur lequel les droits et les taxes sont calculés.

Ceux qui ne travaillent pas tous les jours dans notre domaine auraient certainement du mal à suivre nos conversations professionnelles. Cet après-midi, mes collègues et moi-même avons pensé qu'il ne serait pas très utile d'essayer de vous donner un cours intensif sur notre jargon. Nous aimerions plutôt vous donner un bref aperçu des principes généraux qui sous-tendent les dispositions de la Loi sur les douanes.

Par exemple, ce qu'il importe qu'un non spécialiste des douanes comprenne de l'exemple que je viens de vous citer au sujet de la différence entre les dispositions de la Loi sur les douanes relatives à la révision du classement tarifaire et celles qui ont trait à la révision de l'appréciation de la valeur c'est que la Loi sur les douanes prévoit d'importants mécanismes de règlement des différends entre le contribuable et le ministère, mécanismes qui permettent, en dernier recours, de s'adresser aux tribunaux.

Ces mécanismes de règlement existent pour tous nos clients, qu'il s'agisse de voyageurs, d'importateurs commerciaux ou de personnes qui reçoivent des biens par le courrier. On peut s'en prévaloir à l'occasion d'un différend portant sur le montant des droits et des taxes payables ou d'une mesure d'exécution que le ministère a été obligé de prendre.

L'objectif de la Loi sur les douanes est tout simple. Il permet au Canada, en tant que pays souverain, de contrôler la circulation des personnes et des biens qui entrent sur son territoire et qui le quittent et de percevoir les droits et les taxes exigibles sur les marchandises importées.

Lorsqu'on lit la Loi sur les douanes, on constate, entre autres choses, qu'elle donne aux agents des douanes des pouvoirs assez vastes. Ces pouvoirs ne sont pas extraordinaires étant donné l'objectif de la loi. Cependant, pris isolément, ils peuvent être mal interprétés. C'est pourquoi, aux Douanes, nous croyons que tous les fonctionnaires du ministère doivent avoir la même interprétation de notre rôle et s'entendre sur la façon d'exercer leurs pouvoirs dans les relations quotidiennes que nous avons avec le public canadien dans l'exécution de notre mandat.

[Texte]

• 1545

Madam Chairman, if I may, I would like to just spend a couple of minutes outlining the context within which we have decided to use our powers within the Customs Act.

Our mission statement reflects the view that we hold about what it is we do. Above all else, we serve the public. This may seem to some to be a strange mission statement for a department whose major activities are not those of conventional service delivery.

Our mandate seldom involves the conferring of benefits which one usually associates with a service organization. Our mandate more often involves removing financial assets through collecting duties and taxes payable or imposing sanctions against those who fail to comply voluntarily with the legislation.

Our service concept actually stems from a much broader view of our role than our individual dealings with members of the public. Let me give you two examples.

We know that when we do something like say seize a salami from someone who has received it as a parting gift from overseas relatives, we are definitely not seen as providing a service to that individual. But we know that in taking that action we are serving the Canadian public at large by preventing the possible infection of our domestic livestock industry with the effect that would have on the economic well-being of a major segment of our economy.

Similarly, when we must tell an importer that the duties and taxes owing are more than has been estimated, it is very clear to us that the importer does not see this as a service, but our responsibility is to collect duties and taxes owing in a consistent manner, to ensure a level playing field and to provide Canadian manufacturers with the competitive advantage that the duties were designed to provide.

Our guiding philosophy, which accompanies our mission statement, provides the framework within which we seek to implement our mission statement. For our discussion today, four of these concepts are most relevant.

Our approach to our work is based on the fundamental belief that we must be even-handed, objective, technically competent and use rules, processes, and sanctions that are firmly rooted in law. As well, we must be responsive, courteous, and timely in our dealings with our public. We know that we must be firm but fair to keep the playing field level.

As I have said, because service in our world is not conferring a benefit, but removing an asset or imposing a sanction, fair dispute settlement mechanisms must be available, including ways of resolving differences fairly, quickly, and inexpensively, backed up by formal processes.

[Traduction]

Madame la présidente, si vous me le permettez, j'aimerais prendre quelques minutes pour décrire le cadre dans lequel nous avons décidé d'appliquer les pouvoirs que nous donne la Loi sur les douanes.

Notre énoncé de mission reflète la façon dont nous envisageons notre tâche. Par-dessus tout, notre mission consiste à servir la population. Certains penseront peut-être qu'il s'agit là d'un énoncé de mission pour un organisme dont les principales activités comportent la prestation de services qui ne correspondent pas nécessairement à ce qu'on entend normalement par ce terme.

Notre mandat nous amène rarement à verser des prestations, activité que l'on associe habituellement à un organisme de service. Il nous conduit beaucoup plus souvent à saisir des actifs financiers en percevant des droits et des taxes exigibles ou en prenant des sanctions contre eux qui n'observent pas volontairement la loi.

Notre idée du service découle en fait d'une vision de notre rôle qui est beaucoup plus vaste que nos simples relations avec les membres du public. Permettez-moi de vous donner deux exemples.

Nous savons que lorsque, par exemple, nous saisissons le salami que quelqu'un a reçu en cadeau d'adieu d'un parent qu'il visitait à l'étranger, l'intéressé n'a certainement pas l'impression que nous lui rendons service. Mais nous savons qu'en prenant cette mesure, nous servons l'ensemble de la population canadienne en empêchant une éventuelle infection de notre bétail, laquelle pourrait avoir des répercussions sur le bien-être économique d'un important secteur de notre économie.

Parallèlement, lorsque nous disons à un importateur que les droits et taxes exigibles sont plus élevés que nous l'avions estimé, il est évident pour nous que cet importateur ne voit pas cela comme un service, mais notre responsabilité est de percevoir les droits et taxes dus de façon uniforme afin que les règles du jeu soient les mêmes pour tous et pour donner aux fabricants canadiens l'avantage compétitif que les droits sont censés assurer.

Les principes directeurs qui sous-tendent notre énoncé de mission nous fournissent le cadre dans lequel nous essayons de remplir cette mission. Aux fins de notre discussion, quatre de ces concepts sont particulièrement pertinents.

Notre méthode de travail est fondée sur la conviction fondamentale que nous devons être impartiaux, objectifs, techniquement compétents et que nous devons appliquer des règles, des processus et des sanctions totalement conformes à la loi. En outre, nous devons être à l'écoute de la population et la servir de façon courtoise et opportune. Nous savons que nous devons être fermes, mais justes, pour que les règles soient équitables pour tous.

Comme je l'ai déjà dit, dans notre univers, service ne veut pas dire prestation d'un avantage, mais plutôt la saisie d'un élément d'actif ou l'imposition d'une sanction; c'est pourquoi, nous devons avoir des mécanismes équitables pour le règlement des différends, ce qui comprend des moyens visant à résoudre les différends de façon juste, rapide et peu coûteuse qui s'appuient sur des procédures officielles.

[Text]

In our world, the onus must be on the customer to comply voluntarily with legislation, but that means that the onus must be on us to ensure that our clients have the information that is necessary to comply. This means transparency is very important, and it means that proactively informing and educating those we regulate must be as much a priority as ensuring that we collect the right amount of money.

Finally, our approach means that we must always be conscious that dealing with us and complying with our procedures and processes are part of the cost of doing business in Canada. We must ensure that our way of doing our business is not more intrusive or more expensive for those whom we regulate than it needs to be. To the extent that we do not meet these goals, business in Canada is that much less competitive.

It is within this context that we see ourselves carrying out our duties to control the movement of goods and people and to collect duties and taxes owing.

The major provisions of the Customs Act by which this purpose is achieved are outlined on this slide. You will not find these provisions stated in the legislation exactly the way that they are articulated here. But perhaps when displayed in this fashion, most of the major provisions of the act follow logically from the purpose of the legislation itself.

There is one, however, which we might focus on, and that is the first, which allows customs to detain goods and people until we are satisfied that the laws of Canada have been met. Many government departments have an interest in goods which are about to enter Canada. For example, Transport is interested in hazardous products, Agriculture is interested in whether meat standards have been met, Consumer and Corporate Affairs is interested whether labelling of imported goods conforms to Canadian legislation, and of course Employment and Immigration is interested in the people who are seeking access to Canada.

• 1550

The background information material the minister provided to members of the committee lists over 70 pieces of legislation that in one way or another seek to control or regulate the entry mainly of goods but also of people into Canada.

In order to make the best use of resources, the Government of Canada has tasked customs with the responsibility to act as an agent for other government departments at the border. We are responsible for identifying those goods and people that are controlled or regulated through the mandates of other government departments. This is why customs may appear at first blush to have relatively extensive detention powers. It is important to note, however, that Canada Customs does not make decisions for other government departments as to the admissibility of goods or people controlled or regulated by their legislation—their own officers do that—nor, with one exception, do we take

[Translation]

Dans notre univers, il incombe aux clients de respecter volontairement la loi, mais cela veut dire qu'il nous appartient de faire en sorte que nos clients aient les renseignements qu'il leur faut pour s'y conformer. Cela veut dire que la transparence est essentielle et qu'il est tout aussi important de prendre l'initiative d'informer et d'éduquer les gens que nous réglementons que de veiller à percevoir des sommes équitables.

Enfin, notre méthode de travail nous oblige à ne jamais oublier que pour une entreprise, le fait d'avoir affaire à nous et de respecter nos règles et procédures est l'une des raisons que les gens d'affaires doivent payer pour travailler au Canada. Nous devons veiller à ce que nos méthodes ne soient pas inutilement importunes ou coûteuses pour ceux que nous réglementons. Si nous n'atteignons pas ces objectifs, les entreprises canadiennes seront d'autant moins compétitives.

C'est dans ce contexte que nous voyons l'exécution de nos fonctions qui consistent à contrôler la circulation des biens et des personnes et à percevoir les droits et les taxes exigibles.

Les principales dispositions de la Loi sur les douanes sur lesquelles nous nous appuyons pour remplir nos fonctions sont énumérées sur la diapositive que vous voyez maintenant sur l'écran. Ces dispositions ne sont pas formulées dans la loi exactement comme elles le sont sur la diapositive, mais, présentées ainsi, la plupart d'entre elles découlent logiquement de l'objet même de la loi.

Il y en a une sur laquelle j'attire votre attention; c'est la première, qui nous permet de retenir des marchandises et des personnes jusqu'à ce que nous soyons convaincus que les lois canadiennes ont été respectées. De nombreux ministères du gouvernement s'intéressent aux biens qui sont sur le point d'entrer au Canada. Par exemple, le ministère des Transports s'intéresse aux produits dangereux, Agriculture Canada veut savoir si la viande importée est conforme aux normes, le ministère des Consommateurs et des Sociétés veut s'assurer que l'étiquetage des biens importés est conforme aux lois canadiennes, et, bien entendu, Emploi et Immigration s'intéresse aux gens qui demandent l'entrée au Canada.

Les documents d'information que le ministre a fournis aux membres du Comité renferment une liste de 70 lois qui, d'une façon ou d'une autre, visent à contrôler ou à réglementer surtout l'entrée des marchandises au Canada, mais également celle des personnes.

Afin d'utiliser au mieux ses ressources, le gouvernement du Canada a chargé les douanes d'agir, à la frontière, comme mandataire d'autres ministères. Nous sommes chargés d'identifier les biens et les personnes que d'autres ministères ont pour mandat de contrôler ou de réglementer. C'est pourquoi, à première vue, les douanes semblent avoir de vastes pouvoirs de détention. Toutefois, il importe de savoir que Douanes Canada ne se substitue pas à d'autres ministères pour décider de l'admissibilité de biens ou de personnes contrôlés ou réglementés par les lois de ces ministères; ce sont leurs propres fonctionnaires qui se chargent de cela et, à une exception près, nous ne prenons

[Texte]

enforcement action for other departments under their legislation. Our role is limited to identifying goods and detaining them until such time as the relevant department can make its own professional decision.

Let us take a closer look at the new Customs Act of 1986. Incidentally, when you look at the long history of the old Customs Act you will appreciate why we in the business still call the act of 1986 the new act.

Customs is one of the oldest departments of government, with roots that predate Confederation. That history has provided us with a strong culture and deep-seated pride in the work we do. However, in the years predating the new act we found ourselves increasingly in the position of having to carry out our mandate by what we euphemistically called administrative arrangements, because our legislative base had not undergone a major overhaul since Confederation. Many of the original policy concepts and provisions were clearly outdated and inappropriate for the late 20th century. In deciding to bring the legislative base into line with today's needs, four objectives were set, and they are outlined for you here on this slide. Let us look more closely at each of these objectives and at some examples of the differences between the provisions of the old act and the new 1986 legislative base to see how these objectives were met.

There were some provisions of the old Customs Act that were clearly no longer relevant. Some of these seem quite amusing in today's world, but they are a reflection of the role of customs through more than a century of Canadian history. For example, tea has played an important role in the history of world trade and in the social life as well as the political life of the world if one thinks of the Boston Tea Party. The old Customs Act contained provisions for the Governor in Council to establish "uniform standards of purity, quality and fitness for consumption of all kinds of teas imported into Canada", and in addition to establish where the duplicate of the standard would be kept and the manner in which imported tea was to be examined and tested for fitness for use.

As a country we have changed our expectations quite dramatically since Confederation about how we expect to be treated by our government when we have to deal with it. Fairness and equity are among some of today's most important values. As you are aware, up until the early 20th century, customs revenues were the almost exclusive source of government revenue, and the enforcement powers given to customs to ensure that everyone paid what was owing were extensive. But concepts about the protection of individual rights against unwarranted interference of the state have evolved extensively since our enforcement powers were first conferred on us. It was therefore not acceptable that in the mid-1980s customs was operating with a legislative base that did not reflect today's individual rights against what could be broadly termed "unreasonable search and seizure".

[Traduction]

pas des mesures d'exécution en vertu de lois administrées par d'autres ministères. Notre rôle se limite à identifier les biens et à les retenir jusqu'à ce que le ministère compétent puisse prendre sa propre décision.

Voyons maintenant d'un peu plus près la nouvelle Loi sur les douanes de 1986. En passant, si vous considérez la longue histoire de l'ancienne Loi des douanes, vous comprendrez pourquoi nous appelons toujours la Loi de 1986 la nouvelle loi.

Les Douanes sont l'un des plus vieux organismes du gouvernement puisqu'elles existaient déjà avant la Confédération. Cette longue histoire nous a donné une solide culture et une profonde fierté pour ce que nous faisons. Toutefois, dans les années qui ont précédé la nouvelle loi, nous nous sommes vus de plus en plus souvent obligés d'exécuter notre mandat au moyen de ce que nous appelons par euphémisme des ententes administratives, puisque notre fondement législatif n'avait pas été modifié en profondeur depuis la Confédération. Un grand nombre des politiques et des dispositions de la loi initiale étaient, de toute évidence, dépassés et mal adaptés aux exigences de cette fin de 20^e siècle. Lorsque nous avons décidé d'aligner notre loi sur les besoins d'aujourd'hui, nous avons établi quatre objectifs que vous pouvez lire sur la diapositive à l'écran. Regardons de plus près chacun de ces objectifs et quelques différences entre les dispositions de l'ancienne loi et celle de la nouvelle loi de 1986 pour voir comment nous avons atteint ces objectifs.

Certaines des dispositions de l'ancienne Loi sur les douanes étaient nettement désuètes. Quelques-unes d'entre elles nous semblent même amusantes aujourd'hui, mais, pendant plus d'un siècle de notre histoire, elles reflétaient le rôle des douanes. Par exemple, le thé a joué un rôle important dans le commerce mondial et la vie sociale ainsi que dans la vie politique mondiale. Rappelez-vous, par exemple, le *Boston Tea Party*. L'ancienne Loi sur les douanes contenait des dispositions qui permettaient au gouverneur en conseil d'établir des «étalons uniformes de pureté, de qualité et de potabilité de toutes les espèces de thés importées au Canada» et de déterminer «les endroits où sont gardés les doubles de ces étalons» et «la manière dont les thés importés sont examinés et essayés, et leur potabilité décidée».

La population canadienne n'accepterait plus du tout que le gouvernement du Canada traite avec elle comme il le faisait au moment de la Confédération. À ce chapitre, nos attentes ont considérablement évolué. La justice et l'équité comptent aujourd'hui parmi les valeurs auxquelles nous sommes les plus attachés. Vous n'êtes pas sans savoir que jusqu'au début du 20^e siècle, les recettes des douanes étaient pratiquement la seule source de fonds gouvernementale et les Douanes avaient de vastes pouvoirs d'exécution pour s'assurer que chacun payait son dû. Mais des principes comme la protection des droits individuels contre une ingérence indue de la part de l'État ont beaucoup évolué depuis le temps où les Douanes avaient été investies de ces pouvoirs d'exécution. Il était donc inacceptable qu'au milieu des années 80, le fondement législatif des Douanes ne reflète pas l'importance attachée aujourd'hui à la protection des droits individuels contre ce que l'on pourrait qualifier de façon générale de «fouille et de saisie déraisonnables».

[Text]

Perhaps one of the most major contributions of the new Customs Act was to bring customs' powers and the functioning of the dispute settlement mechanisms available to citizens into line with modern concepts.

• 1555

In addition, public attitudes to the business practices of the government have evolved over the last century. It is no longer considered acceptable for the government not to pay interest on money that has been overpaid by a taxpayer for whatever reason. So provisions were added to the Customs Act that put customs dealings with its client on a more appropriate business footing.

Not only had Canadians' values changed since the Customs Act had first been legislated, but there had been tremendous changes in the world around us. But customs was working with a legislative base that did not recognize these changes and it was imperative if customs were to contribute positively to the economic life of Canada that certain changes to reflect the reality of today's world be made. There were two extremely important new provisions in the new Customs Act.

Prior to 1986, the goods and the paperwork to establish the duties and taxes owing on the goods went hand in hand. Thus, everything was done at the point of entry. This was proving to be an increasingly unacceptable way of operating for commercial importers. Volumes of imports were rising, business was moving to "just in time" inventory concepts, and customs was increasingly becoming a serious bottleneck. So the new Customs Act allowed customs to take initiatives that would allow goods to enter and the paperwork to follow.

To get back to our jargon, in this case, in our world, we call this "release on minimum documentation". In even shorter jargon we call it by the acronym of RMD.

However, as the legislation was being drafted, it also became clear that one could not foresee all the circumstances of the future. A general consensus developed that if customs was not to be hampered by a new legislative base that would be quickly outdated, it would be necessary to think through carefully where flexibility was needed to respond to the rapidly changing world around us. Thus, the new Customs Act gave a greater role to Governor in Council and the minister to respond to the changing business environment. As I know that this is an area of interest to all Members of Parliament, I will speak to this initiative in a different context in a few moments.

Finally, with respect to the fourth objective established for the new act, the need for general modernization of departmental operations was recognized. These improvements affected our responsibilities with respect to the travelling public, commercial importers and those receiving merchandise through the mail.

[Translation]

L'une des principales contributions de la nouvelle Loi sur les douanes a peut-être été d'adapter les pouvoirs de cet organisme et le fonctionnement des mécanismes de règlement des différends offerts aux citoyens, aux idées modernes.

En outre, le public ne voit pas de la même façon qu'il y a un siècle les pratiques du gouvernement. Il n'est plus acceptable que le gouvernement ne verse aucun intérêt sur les sommes payées en trop par un contribuable pour quelque raison que ce soit. On a donc ajouté dans la Loi sur les douanes des dispositions qui nous permettent de traiter nos clients d'une manière qui se rapproche davantage des pratiques commerciales.

Non seulement les valeurs des Canadiens ont changé depuis l'adoption de la première Loi sur les douanes, mais le monde qui nous entoure a également beaucoup évolué. Néanmoins, le fondement législatif des Douanes ne tenait pas compte de ces changements et il était impératif de modifier la loi pour refléter la réalité d'aujourd'hui afin que les Douanes puissent contribuer utilement à l'activité économique du Canada. La nouvelle Loi sur les douanes contient deux nouvelles dispositions extrêmement importantes.

Avant 1986, les biens et les documents à partir desquels on déterminait les droits et les taxes exigibles allaient de pair. Ainsi, tout se faisait au point de dédouanement. Aux yeux des importateurs commerciaux, cela devenait de plus en plus inacceptable. Le volume des importations augmentait, les entreprises prenaient l'habitude de stocker leurs marchandises au moment adéquat et les douanes étaient de plus en plus souvent un goulot d'étranglement. La nouvelle Loi nous permet donc de prendre les mesures pour que les formalités soient remplies après l'entrée des marchandises au pays.

Pour en revenir à notre jargon, nous appelons cela la «mainlevée contre documentation minimale», ou, plus succinctement encore, nous utilisons le sigle MDM.

Toutefois, au cours de la rédaction du projet de loi, nous nous sommes rendu compte qu'il était impossible de prévoir tout ce qui pouvait survenir plus tard. Nous nous sommes donc entendus sur le fait qu'il nous fallait réfléchir soigneusement aux parties de la loi qui devaient être assez souples pour nous permettre de réagir à l'évolution rapide du monde qui nous entoure si nous ne voulions pas être entravés par une nouvelle loi qui serait rapidement dépassée. Ainsi, en vertu de la nouvelle Loi sur les douanes, le gouverneur en conseil et le ministre ont un plus grand rôle à jouer dans l'adaptation à un monde des affaires en mutation. Comme je sais que cette question intéresse tous les députés, j'y reviendrai dans quelques moments dans un contexte différent.

Enfin, pour atteindre le quatrième objectif de la nouvelle loi, nous nous sommes rendu compte qu'il fallait moderniser de façon générale nos activités. Ces améliorations concernaient nos responsabilités à l'égard des voyageurs, des importateurs commerciaux et des personnes qui reçoivent des marchandises par le courrier.

[Texte]

The provisions for dealing with the travelling public entering Canada were rooted in the days when people arrived by boat, rail, horse and buggy or perhaps the model T. Clearly, if we were to be able to process the increasing number of travellers entering Canada, alternatives had to be found.

One of the most significant changes that came about in the new act would go unnoticed in a general reading of that legislation. But the new act allowed the use of automated technology in customs dealings with commercial importers. Now, not only could goods enter, and paperwork follow, there was no need for paper per se for those who wished to settle their tax accounts with the department through the use of technology.

What has been our experience with the new Customs Act? You will be aware that the Customs Act is not a major piece of policy legislation. It is rather one of the pieces of necessary administrative legislation that keeps the world going round. While individual changes in the act may seem to some to be insignificant, the cumulative effect of the changes between the old act and the new act was a major positive change, both for all our clients and for ourselves.

The implementation of the new act went more smoothly than perhaps anyone had anticipated. This can be attributed partly to the fact that successive bills to revise the act in 1978, 1983, and 1984, which had all died on the *Order Paper*, had allowed significant input from our major clients to refine the concepts to be included in the new legislative base. In addition, the department undertook an extensive public education campaign, which allowed our clients to be prepared for the upcoming changes.

• 1600

Madam Chairman, I have with me today reprints of one of the documents prepared for the business community, which outlines the purpose of each section of the act, the change from the old act, and the rationale for each change. I would be pleased to leave them as basic reference documents for members of the committee if you wish.

Customs has an active involvement on a day-to-day basis with our clients. They are, I can assure you, never shy about telling us of our shortcomings. But, both at the ministerial level and at the departmental level, no significant problems have been brought to our attention about the new legislation. From this we can only conclude that, in adopting this legislation, Parliament struck an effective balance—and an effective balance from two perspectives.

First, the act enshrines the principles and procedures that need to be enshrined; for example, customs' powers and dispute-settlement mechanisms, including judicial review. But it provides the flexibility to the Governor in Council or to the minister that is needed to cope with changes in business and trade practices and with the changing needs of the travelling public and the importing community.

[Traduction]

Les dispositions relatives aux voyageurs entrant au Canada avaient été élaborées à l'époque où les gens arrivaient par bateau, par train, en boghei ou peut-être dans une des premières voitures automobiles. Il était clair que nous devions trouver de nouvelles solutions pour pouvoir traiter le nombre croissant de ces voyageurs.

L'un des principaux changements qu'apporte la nouvelle loi passerait peut-être inaperçu lors d'une lecture rapide. Mais cette loi nous permet maintenant d'utiliser des méthodes automatisées à l'intention des importateurs commerciaux. Non seulement les marchandises peuvent-elles maintenant entrer avant que les documents soient complétés, mais lorsque nos clients préfèrent payer leurs taxes en ayant recours à l'informatique, nous n'avons même plus besoin de papier.

Ce que l'usage nous a appris sur la nouvelle loi? Vous savez sans doute que la Loi sur les douanes n'est pas une importante mesure politique. Il s'agit plutôt de l'une de ces lois d'ordre administratif qui permettent à la société de fonctionner. Bien que des changements pris séparément puissent sembler insignifiants, leur effet cumulatif par rapport à l'ancienne loi a été fort positif pour nos clients et pour nous.

La mise en oeuvre de la nouvelle loi s'est faite beaucoup plus facilement que nous ne l'aurions cru. Cela s'explique peut-être en partie par le fait que plusieurs projets de loi déposés en 1978, 1983 et 1984, et qui tous sont morts au *Feuilleton*, nous avaient permis de consulter abondamment nos principaux clients et d'affiner les concepts qui devaient se refléter dans la nouvelle mesure législative. En outre, le ministre a lancé une vaste campagne d'information publique pour préparer nos clients aux changements qui s'en venaient.

Madame la présidente, j'ai en main des exemplaires d'un des documents que nous avons préparés à l'intention des gens d'affaires et qui décrit l'objectif de chaque article de la loi, les changements par rapport à l'ancienne loi, et la justification de chacune des nouvelles dispositions. Il me fera plaisir de les laisser à titre d'information aux membres du Comité, si vous le souhaitez.

Aux Douanes, nous avons des relations quotidiennes avec nos clients. Et je vous assure qu'ils ne se gênent jamais pour nous informer de nos carences. Mais jamais ils n'ont signalé de problèmes importants liés à la nouvelle loi ni à la haute direction, ni au niveau ministériel. Nous ne pouvons que conclure qu'en adoptant cette loi, le Parlement a réussi à établir un véritable équilibre et ce, à deux égards.

Tout d'abord, la loi incorpore des principes et des procédures qui devaient l'être, comme les pouvoirs des douanes et les mécanismes de règlement des différends, y compris les recours judiciaires. En même temps, elle donne au gouverneur en conseil ou au ministre la marge de manoeuvre nécessaire pour faire face à l'évolution des pratiques du monde des affaires et du commerce et aux nouveaux besoins des voyageurs et des importateurs.

[Text]

Secondly, customs deals with a number of clients who have different perspectives and interests. For example, the main interest of some of our clients is in ensuring that goods are quickly allowed to enter the country. Many of our stakeholders are more concerned that the correct amount of duty is collected in a consistent manner across all importers of the same goods so that no one starts from an advantage or a disadvantage in the competitive markets of today.

The new Customs Act has managed to deal with these and other such conflicting positions in an effective manner. From our perspective as administrators working under the provisions of the legislation, we have reviewed the functioning of the legislation and have concluded that minor tidying up might be desirable but in the main the new Customs Act is working well and provides a modern legislative base aligned to the needs of both the travelling public and the Canadian business community.

That is the end of my formal presentation, Madam Chairman.

The Vice-Chairman (Mrs. Feltham): Thank you. Would either of you gentlemen have anything that you would like to add at this time?

Mr. Earl Warren (Director General, Commercial Operations Directorate, Department of National Revenue (Customs and Excise)): Not at this time.

The Vice-Chairman (Mrs. Feltham): Thank you. Then we could go to questioning. Mr. Volpe.

Mr. Volpe (Eglinton—Lawrence): Thank you very much for the presentation. The first time you gave us a presentation, not too long ago, I felt as if I had returned to the classroom. I paid careful attention.

Since your intent today was to give us an overview and we are going to be looking at the legislation from the point of view of taking a look at some of the areas that need some attention, you finished by saying that the legislation is working well and that it responds to the realities of both the importing community and the travelling public. But the words themselves that say it is working well suggest that some attention needs to be given to other areas. I wonder if you would like to elaborate on some of those areas that need attention.

Ms Batchelor: I am sorry; I am not sure I understand your question.

Mr. Volpe: To put it very cogently, is the exercise we are about to go through, which is mandated by the act itself, going to be a pro forma exercise, or is there in fact something we should be addressing?

Ms Batchelor: From our perspective, the review provisions of the Customs Act were put in when the legislation was passed. I can only assume, because there were such major changes in the legislation, that one foresaw that there would be problems.

[Translation]

Deuxièmement, les douanes ont affaire à des clients qui ont des points de vue et des intérêts différents. Par exemple, le principal intérêt de certains de nos clients est que les marchandises entrent rapidement au pays. Pour un grand nombre de nos autres clients, il est plus important que le montant exact des droits soit perçu de façon uniforme de tous ceux qui importent les mêmes biens de façon que personne ne soit au départ avantagé ou désavantagé sur les marchés compétitifs d'aujourd'hui.

La nouvelle loi sur les douanes tient compte de façon efficace de ces intérêts et d'autres situations conflictuelles. En tant qu'administrateurs assujettis à ces dispositions, nous avons examiné le fonctionnement de la loi et nous en sommes venus à la conclusion qu'il faudrait peut-être y apporter quelques modifications de détail, mais que, dans l'ensemble, cette loi fonctionne bien et qu'elle nous donne un fondement législatif moderne qui répond aux besoins des voyageurs et du secteur des affaires du Canada.

Madame la présidente, cela met fin à l'exposé que j'avais préparé.

La vice-présidente (Mme Feltham): Merci. Messieurs, est-ce que l'un d'entre vous a quelque chose à ajouter?

M. Earl Warren (directeur général, Service des opérations commerciales, ministère du Revenu national (Douanes et Accise)): Pas pour le moment.

La vice-présidente (Mme Feltham): Merci. Nous passerons donc aux questions. Monsieur Volpe.

M. Volpe (Eglinton—Lawrence): Merci beaucoup de votre présentation. La première fois que vous avez comparu devant nous, il n'y a pas si longtemps, j'avais l'impression d'être redevenu un étudiant. J'ai écouté très attentivement.

Votre intention aujourd'hui était de nous donner un aperçu et la nôtre est de nous pencher sur certaines dispositions de la loi qui doivent être examinées. Vous avez terminé en disant que la loi fonctionne bien et qu'elle répond aux besoins des importateurs et des voyageurs. Mais les mots mêmes que vous avez choisis pour nous dire que la loi fonctionne bien laissent entendre qu'il faudrait s'attarder sur d'autres questions. Est-ce que vous pourriez me parler un peu plus de ces domaines dont on devrait s'occuper.

Mme Batchelor: Je suis désolée. Je ne comprends pas très bien votre question.

M. Volpe: En d'autres mots, est-ce que l'étude que nous allons entreprendre, et qui est prévue dans la loi elle-même, sera de pure forme ou y a-t-il des questions particulières à traiter?

Mme Batchelor: À ma connaissance, les dispositions de la loi relatives à l'examen ont été ajoutées lors de l'adoption de la Loi sur les douanes. Je ne puis que supposer, étant donné l'importance de certaines modifications que le législateur prévoyait, qu'il pourrait y avoir des problèmes.

[Texte]

• 1605

We have tracked the provisions and the working of the legislation and we have come to the conclusion that they are not major problems, that in fact in the division of powers and the amount of flexibility in the legislation we have an excellent legislative base that allows us to address most of the issues, or the vast majority of the issues that come to our attention.

Mr. Volpe: From the point of view of custom officials doing their work, I am glad to hear that.

I wonder whether you can move yourself away from the position as ADM for customs for a second, and whether in fact you would agree with the perception that customs officials have much, much too large a sway in the subjectivity that they apply both to goods crossing the borders and to interpretations of intent of travellers carrying such goods across borders.

Ms Batchelor: In terms of...? Sorry, we have too much sway...?

Mr. Volpe: There is a suggestion, in some circles, that perhaps custom officials are allowed to exercise subjectivity much, much too liberally. I do not mean that with any partisan intent, Madam Chair.

Ms Batchelor: I guess my answer to that would be that in terms of any enforcement actions that are taken against travellers at the border, there are appeal mechanisms that go right to the Federal Court. Our record in terms of successful defence of the actions that are taken is very good, sir. So I do not think that the perceptions of subjectivity are probably all that accurate. I think that under difficult circumstances customs inspectors do an excellent job and have very good judgment.

Mr. Volpe: You would disagree then that the question of opportunity for the inspection of goods is, in some circles again, considered a potential violation of the charter because the just cause requirement is based on a "may" component rather than the more common "shall" or "will" that police searches require.

Ms Batchelor: Sir, I would not speculate an answer on legal advice that somebody might give me about charter implications of legislation.

Mr. Volpe: All right. I suppose we could discuss the charter and its legal implications down the road. But the fact of the matter is that there are those who would hold that customs officials are much too quick, and again are given too much power to go ahead and search, under the assumption that there "may" be a violation.

Ms Batchelor: All our search powers under the Customs Act are fully in line with the charter. We require search warrants, as any enforcement agency does. That was all changed with the new Customs Act, as I mentioned in my remarks. Probably one of the benefits of the new Customs Act was to bring the enforcement powers into line with acceptable standards today.

Mr. Volpe: Okay.

[Traduction]

Nous avons étudié les dispositions et l'application de la loi et nous en avons conclu qu'il n'y avait pas de problèmes graves, qu'en fait le partage des pouvoirs et le degré de souplesse de la loi en faisaient un excellent fondement législatif qui nous permet de régler la plupart des problèmes ou, en tout cas, la très grande majorité de ceux qui ont été portés à notre attention.

M. Volpe: Je suis content d'apprendre que cette loi facilite le travail des fonctionnaires des douanes.

Essayez d'oublier un instant que vous êtes SMA aux douanes et de me dire si vous partagez l'impression qu'ont certaines personnes que les fonctionnaires des douanes ont beaucoup trop de latitude pour porter des jugements subjectifs à l'égard des marchandises qui traversent nos frontières et dans leur façon d'interpréter l'intention des voyageurs qui passent les frontières avec ces biens.

Mme Batchelor: En ce qui concerne...? Pardon, vous dites que nous avons trop de latitude...?

M. Volpe: Dans certains milieux, on dit que l'on permet beaucoup trop facilement aux fonctionnaires des douanes d'exercer un jugement subjectif. Je n'ai pas d'intention partisane en disant cela, madame la présidente.

Mme Batchelor: À cela je répondrai que lorsque des mesures d'exécution sont prises contre les voyageurs, ceux-ci peuvent toujours avoir recours aux mécanismes d'appel et peuvent même porter leur cause jusque devant la Cour fédérale. Jusqu'à présent, nous avons très bien réussi à défendre les mesures que nous avons prises. Je pense donc que ces impressions de subjectivité ne sont probablement pas très justifiées. Je pense que les inspecteurs des douanes font un travail excellent et qu'ils font preuve d'un très bon jugement dans des circonstances difficiles.

M. Volpe: Donc, vous ne partagez pas l'avis de certains milieux voulant que les dispositions relatives à la visite des marchandises puissent éventuellement aller à l'encontre de la Charte puisque, en parlant des motifs raisonnables, la loi dit «peut» au lieu d'utiliser «doit» comme c'est le cas, par exemple, lorsqu'il s'agit de fouilles policières.

Mme Batchelor: Monsieur, je ne voudrais pas faire d'hypothèse sur les conseils juridiques que l'on pourrait me donner quant à la validité de la loi au regard de la Charte.

M. Volpe: D'accord. Je suppose que nous pourrions discuter de la Charte et de ses répercussions juridiques plus tard. Mais le fait est que certains pourraient croire que les fonctionnaires des douanes agissent beaucoup trop rapidement et qu'on leur a donné trop de pouvoir de perquisition lorsqu'ils supposent qu'il y a «peut-être» une infraction.

Mme Batchelor: Tous les pouvoirs de perquisition que nous donne la Loi sur les douanes sont totalement conformes à la Charte. Il nous faut des mandats de perquisition, tout comme n'importe quel autre organisme d'exécution. C'est l'une des modifications de la nouvelle Loi sur les douanes, ainsi que je vous l'ai dit tout à l'heure. L'un des avantages de cette nouvelle loi a probablement été de rendre nos pouvoirs d'exécution conformes aux normes acceptées aujourd'hui.

M. Volpe: D'accord.

[Text]

The Vice-Chairman (Mrs. Feltham): Are you finished, Mr. Volpe?

Mr. Volpe: I just want to take another item, another question that has been current and that is the whole concept of the appropriate number of customs officials to do their work.

As much as you say that the current legislation, at least in your view, is more than satisfactory from a legal point of view to allow your department to do its job as it sees its job to be unfolding, as it is consistent with government policy and so on, are you satisfied that the implementation of the act is as efficient as it could be, given the personnel required to put it into practice?

• 1610

Ms Batchelor: One could always make improvements in efficiency, but some of the issues that we face as a department are not related either to the legislation or to our personnel but to the basic infrastructure which supports our operations. For example, when you have outdated bridges at major border crossings that combine both commercial traffic and the travelling public, you funnel eight lanes of highway down to two lanes coming into a bridge. It would not make any difference whether we had 10 times the people on the ground to process those who were entering Canada. The actual physical infrastructure coming into the customs point cannot support the volume. Those are some of the issues which we are facing today, rather than the issues about the efficiency of our people.

Mr. Volpe: Or the appropriateness of the legislation. You are quite content with it.

Ms Batchelor: Yes. It is not a question of the legislative base, it is a question of the facilities and the physical infrastructure at some of our ports.

Mr. Volpe: Thank you.

The Vice-Chairman (Mrs. Feltham): Mr. Gustafson.

Mr. Volpe: Madam Chair, just a matter of personal privilege and some consternation from a personal point of view, there is an accent *aigu* on the "e" of my last name. It is not there, but it is pronounced Volpé.

The Vice-Chairman (Mrs. Feltham): Thank you.

Mr. Gustafson (Souris—Moose Mountain): First of all, I would like to thank you for appearing and I want to indicate that I am not generally on this committee. However, I do serve a riding that is right along the 49th parallel and the questions that you raised here today are certainly questions I have received as a Member of Parliament who has served that area for 13 years.

I am going to divide my questions into two areas. The first question is particular to the kinds of questions I get as a Member of Parliament: Why? The second area relates to the free trade agreement.

You related to interpretation, and that is one of the questions I receive as a Member of Parliament. In other words, a constituent will say I get one interpretation from one custom's officer and another interpretation from another

[Translation]

La vice-présidente (Mme Feltham): Avez-vous terminé, monsieur Volpe?

M. Volpe: Je voudrais juste soulever un autre point, une autre question d'actualité concernant le nombre de fonctionnaires des douanes qu'il faudrait pour suffire à la tâche.

Vous avez beau dire, qu'à votre avis du moins, sur le plan juridique, la nouvelle loi permet à votre ministère de s'acquitter de ses fonctions comme il les envisage, que la loi est compatible avec les politiques gouvernementales, etc., mais pensez-vous avoir un nombre suffisant d'employés pour que la loi puisse vraiment être appliquée de façon aussi efficace que possible?

Mme Batchelor: Il est toujours possible d'améliorer l'efficacité, mais certaines des difficultés auxquelles nous nous heurtons, au ministère, n'ont pas tant trait à notre personnel ni à la loi, mais bien à l'infrastructure de base dont dépendent nos opérations. C'est, par exemple, le cas des ponts désuets qu'on trouve aux grands points de passage frontalier par où transitent marchandises et personnes et où l'on passe des huit voies d'une autoroute à deux voies seulement. Dès lors, peu importe que l'on décuple le nombre d'agents des douanes pour filtrer ceux qui entrent au Canada. En fait, l'infrastructure existante qui conduit à certains bureaux de douane est insuffisante en regard du volume. Voilà donc certaines des difficultés auxquelles nous nous heurtons à l'heure actuelle, et il n'est donc pas essentiellement question de l'efficacité de notre personnel.

M. Volpe: Et vous êtes satisfaite du bien-fondé de la loi.

Mme Batchelor: Oui. Ce n'est pas tant la loi qui est en cause que les infrastructures, les installations de certains de nos bureaux de douane.

M. Volpe: Merci.

La vice-présidente (Mme Feltham): Monsieur Gustafson.

M. Volpe: Madame la présidente, une question de privilège personnel. Il y a quelque chose qui me tracasse, c'est que le «e» de mon nom se prononce comme s'il y avait un accent aigu là-dessus: Volpé.

La vice-présidente (Mme Feltham): Merci.

M. Gustafson (Souris—Moose Mountain): Tout d'abord, merci d'avoir bien voulu comparaître devant nous. Sachez que je ne siège habituellement pas à ce Comité, cependant, je sers une circonscription qui longe le 49^e parallèle et où les questions que vous avez abordées aujourd'hui ne sont pas du tout inconnues au député que je suis de cette région, depuis 13 ans déjà.

Je diviserai ma question en deux parties. Tout d'abord, je vais vous faire part d'une question que l'on m'adresse souvent en tant que député: c'est le mot pourquoi? La seconde concerne l'Accord de libre-échange.

Vous avez parlé d'interprétation de la loi et c'est précisément le genre de questions que l'on m'adresse souvent en tant que député. En effet, certains de mes électeurs me disent qu'ils obtiennent telle interprétation d'un agent des

[Texte]

custom's officer. In rural Canada, we have smaller ports. We have North Portal, which you might be aware of, which is more a main flow of traffic. Then we have smaller ports, which have quite a different approach it seems. These are the questions I receive: Why, in one case, am I allowed to do this and in another case of interpretation I am not allowed to do that? You indicated in your presentation that there is quite a broad scope of interpretation.

Mr. Warren: I guess I have some difficulty relating the two parts to that, the comment about interpretation, in the sense of the technical interpretation of the legislation, or whether we are dealing with the practical issue that happens at the border each time an individual arrives, precisely how many questions are asked each individual, etc. I think it comes down to how busy people are, how experienced the officers are, how quickly they go through certain questions if they have a high volume of traffic to move.

In terms of the basic principles, as to when they are collecting duties and taxes, when they are taking actions of any kind, that type of interpretation is not really there. There are standard practices that are in place and, to the best of everyone's ability, they are being applied consistently.

Mr. Gustafson: There has been free trade in agricultural machinery, for instance, since 1925, I am told. A farmer will bring back fence posts, let us say, and the difference in price from the U.S. side to the Canada side could amount to \$4 on a steel post. One farmer is demanded to pay tax on it and another is not.

• 1615

Ms Batchelor: The interpretations that you are talking about are not interpretations under the Customs Act, they are interpretations under the customs tariff, which is the legislation that actually establishes duty rates payable. That is a separate piece of legislation. What the Customs Act does is allow us to collect duties and taxes payable. However, even though it is another piece of legislation, I will try to answer your question.

I would not pretend that the customs tariff is a simple piece of legislation. It is quite complex, it has almost 10,000 items in it. People think that they ask the right question. Sometimes when they explain what it is they want to bring in, if they are making a telephone call to somebody they say they want to go down and get some fence posts, for example, and what is the rate of duty? Then somebody says oh well, fence posts, I think it is generally this or that. When the fence posts are actually bought, they may be totally different. They may be treated wood as opposed to untreated wood. The tariff is specific.

Now, do not take me on fence posts because I do not know, but we do find that quite often people ask very general questions and get a general answer and then when it comes to actually bringing the goods in front of the officers, had the officers had the information about what the good really was, they would have given a totally different answer. That is one possible explanation.

[Traduction]

douanes et telle autre d'un autre douanier. Dans le Canada rural, on trouve de petits ports d'entrée et il n'y a guère que North Portal, que vous connaissez sans doute, par lequel transite la majorité des marchandises. Sinon, on trouve des petits ports d'entrée où il semble que les choses se déroulent différemment. On me demande, par exemple, pourquoi dans tel cas on est autorisé à faire une chose, alors que dans un autre cas, le douanier qui interprète les règlements différemment, l'interdit. Dans votre exposé, vous avez mentionné qu'une grande place est laissée à l'interprétation.

M. Warren: J'ai quelques difficultés à faire le lien entre les deux parties de votre question; voulez-vous parler d'interprétation de la loi au sens technique du terme, ou de cas particuliers, de ce qui se passe aux postes frontières chaque fois qu'une personne se présente, c'est-à-dire le nombre de questions qu'on lui pose etc. Tout cela dépend de l'encombrement, de l'expérience des douaniers, de la rapidité avec laquelle ils peuvent passer au travers de certaines questions lorsque le trafic est important.

Quant aux principes de base, autrement dit l'application des droits et des taxes et la prise de telle ou telle mesure, il n'y a pas là matière à interprétation. Il s'agit de pratiques normales que chacun applique selon sa compétence, mais de façon cohérente à l'échelle du pays.

M. Gustafson: On dit que le libre-échange existe pour la machinerie agricole depuis 1925. Prenons le cas d'un agriculteur qui importe des piquets de clôture en acier parce qu'il réalise, en les achetant aux États-Unis, une économie de 4\$ pièce. Or, on demandera à un agriculteur de payer les droits de douane, alors qu'un autre en sera exempté.

Mme Batchelor: Le genre d'interprétation dont vous parlez ne tombe pas sous le coup de la Loi sur les douanes, mais sous celui du tarif douanier, un règlement qui établit les droits exigibles. Il s'agit d'un texte différent. La Loi sur les douanes, elle, autorise la perception des droits et taxes exigibles. Quoi qu'il en soit, et même s'il s'agit d'un texte différent, je vais essayer de répondre à votre question.

Je ne prétends pas que le tarif douanier soit simple. En fait, c'est un texte assez complexe puisqu'il porte sur plus de 10,000 articles. Les gens croient toujours qu'ils posent la bonne question. Parfois, lorsqu'ils expliquent au téléphone ce qu'ils veulent importer des piquets de clôture, par exemple, ils s'informent des droits qu'ils auront à payer. À l'autre bout du fil, leur interlocuteur leur dit que, en général, c'est ceci ou cela. Cependant, une fois que les piquets arrivent en douane, les choses peuvent être totalement différentes. Il peut s'agir, par exemple, de bois traité plutôt que de bois non traité. Or, les tarifs sont très spécifiques.

Cela étant, ne vous arrêtez pas trop sur les piquets de clôture, parce que je n'en sais pas grand-chose. Mais très souvent, les gens nous posent des questions très générales et obtiennent une réponse également générale, puis, lorsque les marchandises arrivent devant l'agent des douanes, on se rend compte que le douanier interrogé au téléphone aurait donné une réponse tout à fait différente s'il avait su ce dont il s'agissait effectivement. C'est une explication possible.

[Text]

I would not admit that we do not sometimes make mistakes. We try not to, but we cannot prevent it from time to time and if we do make mistakes, we do apologize. We try to get consistent information out to the public but sometimes it is difficult.

Mr. Gustafson: In that same area, you mentioned codes, that you worked in codes. I will give you a personal experience on this. I brought a combine across a few years ago and at the little ports we do not have brokers, which is a good thing because you save \$300. But the customs officer throws a book in front of you and says here are the codes; fill out the form. He smirks a bit because he knows you haven't got a hope under heaven of reading that code book. Quite frankly, I would venture a guess that your customs officers, where there are brokers, would not know the codes.

So after you pore over this thing for about an hour scratching your head—you went through that port in the first place to save the \$300—he comes along and helps you fill it out. Now, why would you not simplify that, put it in good solid English language or French language which people could understand? I suppose you get the idea that while machinery and used machinery or new machinery is free. . . I mean, there is no duty on machinery going either way, that has been there for a long time; it is free trade. Yet the customer gets the idea that this difficult role you are going through is just to deter the movement of goods. You cannot really come to any other conclusion.

Ms Batchelor: With respect to simplicity of the customs tariff, I do not like to pass the buck, but that really is an issue for the Minister of Finance—not my minister—since it is his legislation. However, with respect to your other comments, what I would hope that our officers would be doing more in the future, because we are, as I pointed out from our mission statement, trying to inculcate a service ethic, is only leaving you for two minutes to look at the code book and helping you at that point rather than leaving you for an hour.

Mr. Gustafson: The other part of my question relates more to free trade. I happen to be one who, on the government side of course, supports it, but not only for that reason. I think the sooner we can harmonize many things in the North American trading situation, the better for us to be able to compete in a global economy we are plugged into. We are moving into this economy so fast that we are not keeping up to it. For the good of Canada, I really think it is most

[Translation]

Certes, il nous arrive de faire des erreurs. Nous nous efforçons de les éviter, mais cela nous arrive de temps en temps et nous en sommes désolés. Nous essayons toujours de donner au public les mêmes renseignements, mais cela est parfois difficile.

M. Gustafson: Dans la même veine, vous avez parlé de codes en disant que vous travailliez avec des codes. Eh bien, permettez-moi de vous faire part d'une expérience personnelle. Il y a quelques années, j'ai importé une moissonneuse-batteuse et je me suis présenté à un petit bureau de douane, où il n'y a pas de courtier, ce qui est une bonne chose parce qu'on économise aussi 300\$. Or, voilà que l'agent des douanes me met un classeur sous le nez et me dit: «Voilà les codes, remplissez la formule», en affichant un sourire narquois parce qu'il savait fort bien qu'il n'y avait aucun risque que je lise tout ce volume. D'ailleurs, très honnêtement, je ne crains pas d'affirmer que là où existent des courtiers en douane, vos agents ne connaissent pas vraiment ces codes.

Et après m'être gratté la tête pendant une heure, penché sur ce code—et n'oubliez pas que je m'étais présenté là pour économiser 300\$—voilà mon douanier qui revient pour m'aider à remplir la formule. Eh bien! pourquoi ne simplifierions-nous pas tout cela en rédigeant ces documents de référence en bon anglais ou en bon français que tout le monde pourrait comprendre? Vous voyez certainement ce que je veux dire, alors qu'on n'exige aucun droit pour la machinerie agricole, qu'elle soit d'occasion ou neuve. . . En fait, la machinerie agricole est exonérée des droits de douane, dans un sens comme dans l'autre, et cela depuis longtemps. . . c'est cela le libre-échange. Et pourtant, les gens ont l'impression que cette tâche difficile que vous remplissez a pour seul objet d'entraver le mouvement des marchandises. Et l'on ne peut pas conclure autrement.

Mme Batchelor: Pour ce qui est de la simplification des tarifs douaniers, et bien que je n'aime rejeter la faute sur autrui, il faut savoir que cette question relève du ministre des Finances et non du mien, puisque c'est lui qui administre la loi. Par contre, pour ce qui est de vos autres commentaires, j'espère qu'à l'avenir, nos agents seront en mesure d'en faire un peu plus parce que, comme je l'ai souligné dans notre énoncé de mission, nous essayons de leur inculper l'éthique du service; ainsi ils iront pour une ou deux minutes consulter le code et vous proposeront de vous aider, à ce moment-là, plutôt que de vous laisser planté là pendant une heure.

M. Gustafson: L'autre volet de ma question concerne beaucoup plus l'Accord de libre-échange. Il se trouve que je fais partie de ceux, du côté du gouvernement, bien sûr, qui ont appuyé cet accord, mais pas uniquement pour cette raison. Je pense que plus tôt nous parviendrons à harmoniser les échanges commerciaux à la grandeur du continent nord-américain, plus tôt nous pourrions être concurrentiels à l'échelle internationale. Les choses vont si vite, sur ce plan,

[Texte]

important that we move very, very quickly, because I do not believe for a moment that protectionism is going to work. That day is past. Anybody who does not recognize that in the international problems we face has real problems. And we have lots of people with problems.

Having said that, I represent an area where they have done studies in terms of accessing the market. Here is an example. The province of Saskatchewan has a million people, but within 500 miles of Estevan or Weyburn, Saskatchewan, there are eight million U.S. people. So this is a tremendous opportunity for our Canadian people to access the biggest market in the world. They have done studies and research on what those markets are—for instance, in doors and windows, and things we can do in Saskatchewan to access that market.

You say that you deal differently and you indicated that the paperwork can be done afterwards. Does this apply to these people who are in what I would call a commerce business of accessing the market of the U.S. under free trade? Is there a simple way for them to do business, and do it quickly, so that they are not held up? In other words, if a shipment, a truckload of windows hit North Portal, or the port of entry, can the paperwork be done before that shipment hits so that there is not a hold-up?

Mr. Warren: Coming into Canada or going into the U.S.?

Mr. Gustafson: Going into the U.S.

Mr. Warren: Both countries, both customs administrations, are moving very actively into various forms of pre-arrival processing, quickie release; there are dozens of names for it. The systems are not identical, but both administrations are moving rapidly in that direction, whether it be with electronic transmission of data, whether it be a presentation of documents before the fact, or whatever it may be.

The one difference I am aware of is that any information transmitted to the U.S. has to be followed up at the present time with paper, because their legislation is different from the act we are talking about here. We do not require this coming into Canada. But they have a modernization act, which is under consideration in the U.S. at the moment, which I understand will change that, or is attempting to do so. But today, even if they transmit the information electronically in advance, etc., they have to follow it up with the paper documents. But the goods are still moving in the interim.

The Vice-Chairman (Mrs. Feltham): Thank you, Mr. Gustafson. Mr. Rideout.

Mr. Rideout (Moncton): I have just a few questions. I apologize for not being here earlier and hearing the presentation. Just a few little bits so that I can try to piece it together. If I go through the border and you indicate, or

[Traduction]

que nous ne parvenons pas à suivre le rythme. Et, pour le bien du Canada, j'estime qu'il est de la plus haute importance que nous agissions très rapidement, parce que je ne crois absolument pas que le protectionnisme puisse donner des résultats. C'est dépassé. Et tous ceux qui ne se rendent pas à cette réalité, dans le contexte des problèmes internationaux auxquels nous sommes confrontés, font face à de graves problèmes. Et ils sont lésion.

Cela étant, je représente une région où l'on a effectué des études sur l'accessibilité au marché. Voici un exemple. Il y a un million d'habitants en Saskatchewan, mais dans un rayon de 500 milles de d'Estevan ou de Weyburn, on peut recenser 8 millions d'Américains. Les Canadiens ont donc la possibilité d'accéder au plus gros marché du monde. On a donc effectué des études et des recherches à propos de ces marchés, par exemple sur celui des portes et des fenêtres et sur tout ce que nous produisons en Saskatchewan et que l'on pourrait écouler aux États-Unis.

Vous nous avez dit que les choses se passaient différemment et qu'il était possible de remplir les formalités après coup. Cette nouvelle méthode s'applique-t-elle à ceux qui s'activent à ouvrir des marchés aux États-Unis dans le cadre de l'Accord de libre-échange? Existe-t-il une façon simple pour eux de mener leurs affaires, de le faire plus rapidement, de façon à ne pas être retardés? Ainsi, est-il possible de remplir les documents de dédouanement après l'arrivée d'un chargement de fenêtres, par exemple, à North Portal ou au point d'entrée, de sorte à ne pas retenir indûment la marchandise?

M. Warren: Pour l'importation au Canada ou l'exportation vers les États-Unis?

M. Gustafson: Pour l'exportation vers les États-Unis.

M. Warren: Les administrations douanières des deux pays s'efforcent de mettre en place différentes formules de traitement préalable à l'arrivée, autrement appelées, «mains levées accélérées». Les systèmes ne sont pas identiques, mais les deux administrations sont très nettement engagées dans cette voie qu'il s'agisse, selon le cas, de transmission électronique de données ou de présentation de documents avant l'arrivée des marchandises.

Il y a cependant une différence: tout renseignement communiqué aux États-Unis doit être actuellement suivi des documents nécessaires, parce que la loi américaine est différente de celle dont nous parlons ici. Nous n'exigeons pas cela pour les marchandises entrant au Canada. Cependant, les Américains sont en train d'étudier un nouveau texte de loi qui, d'après ce que j'ai compris, modifiera ou du moins tentera de modifier cet état de choses. Pour l'instant, même si les données sont communiquées d'avance par des moyens électroniques ou autres, les documents doivent absolument suivre. Entre temps, les marchandises transitent quand même.

La vice-présidente (Mme Feltham): Merci, monsieur Gustafson. Monsieur Rideout.

M. Rideout (Moncton): Je n'aurai que quelques questions à poser. Tout d'abord, je m'excuse d'avoir manqué le début de votre exposé. Heureusement, je n'en ai pas manqué beaucoup de sorte que je parviens à reconstituer le

[Text]

officials indicate, that I have to pay x amount of duty, is there an appeal mechanism, and how does that work? If I don't like what you say, if I read the legislation differently, is there a quick appeal procedure right there? Do I launch an appeal there, or do I wait until later? How does it work?

Ms Batchelor: You would have to launch a written appeal. It is a relatively simple procedure. The department does believe that the initial person who makes the decision on the duties and taxes owing should not be the one who looks at whether that decision was correct or not. So we would accept your appeal, it would be looked at by someone else, and if you were found to be correct your duties and taxes and any interest payable would be refunded.

• 1625

Mr. Rideout: Okay. As an individual, going through and fighting over an item or two that I bought in the United States is one thing, but if I am a vendor of some product that I am importing from the States and it gets to be a big issue—is there a complicated appeal procedure for those things as well? How does the appeal process work? For example, if I am bringing over \$1 million worth of stuff a year and you say it has to be 8%, but I read the thing and say it should be 6%, that 2% can be a big deal. What is that procedure? How does that work?

Ms Batchelor: There are two levels of administrative review in the department. One is at the official level and one is at the deputy ministerial level. Of our disputes with taxpayers, 96% are settled one way or another at those two levels. The other 4% go to a quasi-judicial body, the Canadian International Trade Tribunal, for quasi-judicial decision.

I think it is very effective to have dispute settlement administrative review procedures within the department, because you do not need the panoply of legal counsel. An individual can talk to an individual.

Mr. Rideout: That is terrible. You should always require a lawyer for these things.

Ms Batchelor: Oh dear, I hope I have not offended somebody's sensitivities today.

Mr. Rideout: No, it is not a bad idea. I do not know whether you have the statistics readily at hand, but how many appeals do you get? Looking at the different levels, do you have any idea of how many appeals a year you would be dealing with?

Ms Batchelor: Our current statistics give a slight skewing. We are working our way into the free trade agreement. There is a procedure there whereby an importer, in order to claim free trade rights of duty, must have a certificate of origin. It has taken some time for Canadian businesses to get their processes established, so what we have been dealing with in the appeals procedure is a lot of requests for refunds. They did not have a certificate of origin

[Translation]

tout. Supposons que je franchisse un poste frontière et que l'agent m'indique que je dois acquitter tel ou tel montant en guise de droit; si je ne suis pas d'accord, est-ce que je peux recourir à un mécanisme d'appel et comment les choses se passent-elles? Si j'interprète la loi différemment, puis-je recourir à une procédure d'appel rapide sur place, ou bien dois-je attendre à plus tard? Comment cela fonctionne-t-il?

Mme Batchelor: Vous devrez faire appel par écrit. C'est une procédure relativement simple et le ministère estime que la première personne qui a pris la décision au sujet des droits et des taxes exigibles ne doit pas être appelée à juger du bien-fondé de cette décision. Donc, nous accepterions votre appel, mais c'est quelqu'un d'autre qui l'étudierait et si l'on constatait que vous aviez raison, vos droits et vos taxes, ainsi que tout intérêt exigible, vous seraient remboursés.

M. Rideout: Parfait. Bien sûr, c'est une chose si je suis un particulier qui franchit la frontière avec un ou deux articles qu'il rapporte des États-Unis, mais il en va tout différemment d'un commerçant qui importe ces mêmes produits des États-Unis. L'affaire prend alors une toute autre tournure. Est-ce que la procédure d'appel est compliquée dans ce cas? Comment fonctionne le processus d'appel? Par exemple, si j'importe pour 1 milliard de dollars de marchandises par an et que vous me réclamiez 8 p. 100 de droits de douanes, alors que j'estime ces droits à 6 p. 100, cette différence de 2 p. 100 serait énorme. Alors, quelle est la procédure à suivre? Comment les choses se passent-elles?

Mme Batchelor: Il existe deux paliers d'examen administratif au sein du ministère. Le premier correspond à celui des fonctionnaires et le second, à celui du sous-ministre. Quarante-seize pour cent de nos différends avec les contribuables sont réglés, d'une façon ou d'une autre, à l'un ou l'autre de ces deux paliers. Les 4 p. 100 restants doivent faire l'objet de décisions quasi-judiciaires rendues par le Tribunal canadien du commerce extérieur.

J'estime très efficaces les procédures d'examen administratif pour le règlement des différends au sein du ministère, parce que nous n'avons pas à faire appel à tout un aréopage d'avocats. On peut se parler de personne à personne.

M. Rideout: C'est terrible! Vous devriez toujours faire appel à un avocat pour ce genre de choses.

Mme Batchelor: Oh mon Dieu, j'espère n'avoir offensé personne.

M. Rideout: Non, ce n'est pas une mauvaise idée. Avez-vous des statistiques concernant le nombre d'appels que vous recevez? Avez-vous une idée du nombre d'appels que vous auriez à traiter annuellement, aux deux paliers?

Mme Batchelor: Nos statistiques actuelles déforment quelque peu la réalité, puisque nous sommes en phase d'adaptation au libre-échange. Ainsi, on trouve une disposition qui exige d'un importateur qui veut être exempté des droits de douanes, qu'il soumette un certificat d'origine. Il a fallu quelque temps aux entreprises canadiennes pour se mettre au diapason, de sorte qu'une majorité d'appels a, jusqu'ici, porté sur des demandes de remboursement. Il

[Texte]

and now they are coming in for a certificate of origin. We have good statistics in incidents where there are actual disputes between the taxpayer and the department about the amounts of duties payable. We could probably get them after a very extensive run in our computer system.

Mr. Rideout: No, I do not want to go that far. I was curious as to whether there are a lot of appeals because—

Ms Batchelor: There are right now.

Mr. Rideout: —I thought that a lot of people would not want to appeal just in case you would be checking on the first 20 visits through rather than this particular one. I wondered whether there were any appeals at all. So you do get a fair number.

Ms Batchelor: Oh yes.

Mr. Rideout: If I can shift gears a little bit, in your comments on your experience with the new act you said that you have dealt with government policy initiatives in the free trade agreement and GST, and there are no problems with the Customs Act as far as GST is concerned. We hear of provinces who want to collect their provincial sales tax and want to initiate programs to do so. If a province does want to collect its provincial sales tax on those goods, how is that going to work? Are you going to be involved in that process? Will there be a second set of turnstiles to go through in order to deal with that? Perhaps you already talked about that before I got here.

Mr. Warren: At the present time a variety of discussions are going on with provinces on this issue. A number of options are being discussed. Essentially it involves the issue of harmonization of systems and practicality. Really it is an issue that is being dealt with by the Minister of Finance and others with the various provinces in terms of negotiation on that issue and would not be generated under the legislation we are talking about here today. It would involve agreements with the provinces.

• 1630

Mr. Rideout: My concern is that we do not see a duplication of what we saw as far as the GST is concerned, that there would be a federal GST collection bureaucracy and then individual provincial ones. It seems that if the provinces are going to move into that area then there would have to be a degree of harmonization for sure. I know I am not supposed to say that.

In the area of cross-border shopping, I understand that there are new express lanes where you can just whiz through. Otto Jelinek said one time that you can go to the States, buy your things at the cheaper price, and get them back into the country quicker. It does not seem like a real good idea to me, but that is government policy and who am I?

Is that working, and how does it function and what kinds of systems do you have in place to get the people who tell fibs in that new express lane? How is that done? Is it eight items or less? How does it work?

[Traduction]

s'agissait d'importateurs qui n'avaient pas de certificats d'origine et qui en ont demandé un par la suite. Mais nous disposons d'excellentes statistiques sur les différends qui ont opposé des contribuables au ministère au sujet du montant de droits exigibles. Nous pourrions probablement vous les obtenir après avoir fouillé dans notre système informatique.

M. Rideout: Non, je ne veux pas aller jusque là. Je voulais simplement savoir s'il y avait beaucoup d'appels, parce que. . .

Mme Batchelor: Oui il y en a actuellement.

M. Rideout: . . . je me disais que bien des gens hésiteraient à faire appel au cas où vous voudriez vérifier les 20 premiers visiteurs, plutôt que ce cas particulier. Je me demandais simplement s'il y avait des appels. Est-ce qu'il y en a beaucoup?

Mme Batchelor: Oh! oui.

M. Rideout: Passons à un sujet légèrement différent. Quand vous nous avez parlé de votre expérience de la nouvelle loi, vous nous avez dit que vous aviez étudié les initiatives du gouvernement en matière de politique de libre-échange et de TPS et que ces deux aspects n'engendraient aucun problème relativement à la Loi sur les douanes et à l'application de la TPS. Or, on rapporte que certaines provinces veulent percevoir leur propre taxe provinciale de vente et adopter des programmes à cette fin. Si une province veut percevoir sa taxe provinciale de vente sur les marchandises, comment cela se fera-t-il? Est-ce que vous prendrez part à ce genre de processus? Ou bien faudra-t-il passer par une deuxième série de «tourniquets-compteurs»? Mais peut-être avez-vous déjà parlé de cela avant que je n'arrive.

M. Warren: Il y a plusieurs discussions qui sont actuellement engagées avec les provinces à ce propos. On étudie d'ailleurs plusieurs solutions. Pour l'essentiel, il est question d'harmonisation des systèmes et d'applicabilité. En fait, il s'agit d'un dossier qui fait l'objet de négociations entre le ministre des Finances et ses homologues provinciaux et qui échappe donc aux dispositions du texte de loi dont il est question aujourd'hui. Cette question nécessiterait l'accord des provinces.

M. Rideout: Je n'aimerais pas que nous assistions à un dédoublement de ce qui s'est produit pour la TPS, c'est-à-dire qu'il y ait un organisme fédéral de perception d'un côté et des organismes provinciaux équivalents de l'autre. Selon moi, si les provinces vont dans ce sens, il est évident qu'il faudra harmoniser les procédures. Je sais que je ne suis pas censé faire ce genre de déclaration.

Pour ce qui est des achats transfrontières, j'ai cru comprendre qu'il y avait à présent des voies rapides permettant d'accélérer le passage des frontières. S'agissant de ces voies, Otto Jelinek a déclaré que l'on pouvait se rendre aux États-Unis, acheter ce qu'on voulait à bon prix et revenir au Canada plus rapidement. Cela ne me semble pas être une bonne idée, mais si c'est là la politique du gouvernement, qui suis-je pour m'y opposer?

Est-ce que cela fonctionne, et comment, et sur quel genre de système vous appuyez-vous pour détecter ceux qui vous racontent des mensonges sur ces voies rapides? Comment cela se passe-t-il? Est-ce qu'on y passe huit articles ou moins? Comment cela fonctionne-t-il?

[Text]

Mr. Warren: The express lanes that we are piloting in fact are primarily ones for tourists and for returning Canadians who have nothing to declare. There are appropriate checks and balances and spot checks, etc., to ensure that is not being abused. They are primarily being tested in that area.

Mr. Rideout: Have you found it to be effective so far? What is the response from the consumer?

Mr. Warren: The practical problems are the issue. I think they may have been discussed before you arrived. They relate to our facility constraints. Such a high percentage of our returning Canadians are crossing at a very small number of locations, some of which are very high volume locations involving bridges, tunnels, etc., where facilities are very, very poor. In some cases it is extremely difficult for the people to get to the lane. There have been a lot of practical problems in making the lanes work effectively because of the facility constraints, the road constraints, and so on. They work well in some cases but don't work well in others, for those kinds of reasons. I suspect they will have to operate and be designed differently from location to location in order for them to work.

Mr. Rideout: I have just a general question and I will be all through. Can this legislation be utilized in any way to resist this problem of cross-border shopping? Are there any mechanisms or provisions that could be utilized to stop the flow of Canadians to the States to buy?

Ms Batchelor: The issue of cross-border shopping is not an issue of the Customs Act and the legislative base, customs authority to control the movement of people into the country. It relates to issues that are far broader than the Customs Act per se.

Mr. Rideout: It's your impression that there are no hooks in the legislation that could be utilized by the government in order to try to curtail cross-border shopping?

Ms Batchelor: No.

Mr. Rideout: Okay.

Mr. Moore (Pontiac—Gatineau—Labelle): Thank you for appearing before us.

I would like to carry on with Mr. Rideout's last point. The purpose of the Customs Act, as it is explained here in a general background that everybody has, is to control the movement of goods and services and people back and forth. It is not there to prevent it. This would come under another legislation. I'll come back to the changes in the act.

[Translation]

M. Warren: Les voies rapides que nous sommes en train d'expérimenter, sont essentiellement destinées aux touristes et aux Canadiens qui rentrent au pays et qui n'ont rien à déclarer. Bien sûr, il y a toujours des contrôles et des vérifications ponctuelles pour intercepter les contrevenants. C'est essentiellement à cette fin qu'on les a mises à l'essai.

M. Rideout: Est-ce qu'elles ont, jusqu'ici, donné des résultats probants? Comment réagissent les consommateurs?

M. Warren: Le fond du problème, c'est encore et toujours l'aspect pratique des choses. D'ailleurs, je crois qu'il en a été question avant que vous arriviez. Je veux parler des contraintes que nous imposent nos installations. La plus grande partie des Canadiens qui rentrent au pays franchissent la frontière en quelques points seulement, dont certains sont particulièrement encombrés puisqu'il s'agit de ponts, de tunnels et autres, qui sont particulièrement désuets aussi. Dans certains cas, il est extrêmement difficile d'emprunter la voie rapide. Nous avons eu beaucoup de difficultés d'ordre pratique pour exploiter ces voies rapides à cause des contraintes que nous imposaient les installations, les routes et autres. Elles donnent de bons résultats dans certains cas, mais pas toujours, pour le genre de raisons que je viens d'énoncer. Je crains que nous n'ayons à les exploiter et à les concevoir de façon différente selon l'emplacement, si l'on veut qu'elles donnent les résultats escomptés.

M. Rideout: Une dernière question de caractère général et j'en aurais terminé. Pourrait-on, d'une façon ou d'une autre, appliquer cette loi de sorte à freiner les achats transfrontières? Y a-t-il des mécanismes ou des dispositions auxquels nous pourrions avoir recours pour stopper le flot des Canadiens qui vont faire leurs achats aux États-Unis?

Mme Batchelor: La question des achats transfrontières ne relève pas de la Loi sur les douanes et des règlements qui en découlent; il n'appartient donc pas aux autorités douanières de contrôler le mouvement des gens qui entrent au pays. En fait, elle touche à des aspects qui vont bien au-delà de la portée de la Loi sur les douanes elle-même.

M. Rideout: Donc, vous avez l'impression que rien dans cette loi ne permettrait au gouvernement de lutter quelque peu contre les achats transfrontières.

Mme Batchelor: C'est cela.

M. Rideout: Parfait!

M. Moore (Pontiac—Gatineau—Labelle): Merci de votre témoignage.

J'aimerais enchaîner sur ce que vient de dire M. Rideout. Comme on peut le lire dans la documentation d'information générale que vous avez remise à tout le monde, la Loi sur les douanes a pour objet de contrôler la circulation des biens, des services et des personnes qui entrent sur le territoire canadien et qui le quittent. Elle n'a donc pas pour objet de l'empêcher, ce qui tomberait sous le coup d'une autre loi. Revenons-en, si vous le voulez bien, aux changements apportés à la loi.

[Texte]

You said in your submission that the changes are very minor, that they are technical and the act has been working well. Are these changes coming due to representations from the client groups you have? You have named quite a few of them here as secondary and primary. Do these changes come due to the fact that you have had representations from these people?

• 1635

Ms Batchelor: Prior to the implementation of the new legislation, yes, our client groups were concerned that we could not move to new ways of doing business because our legislative base was so restrictive. For instance, we did not have the legislative capacity to use automated technology. There were provisions that everything had to be in writing, etc., etc. So there was quite a groundswell among our major clients and stakeholders over the ten years before the new act came in for a revised legislative base that would allow us to do things in a more effective manner.

Mr. Moore: But you say that the act could go on the way it is without any more problems, it is just that the legislation we are looking at now is just to add a few technical changes, that there was a large consultative process I think from 1972 to the implementation of the 1986 act and now we are doing what has been set up in the act—a comprehensive review. I understand through your presentation is that there are minor changes and these have come from your client groups.

Ms Batchelor: We have not consulted directly with our client groups as to their views on the legislation, partly because the parliamentary committee was established to look at it and we felt that was your prerogative.

As I said in my remarks, we do have very active interchanges and exchanges with our client groups. There have been no major issues over the last five years, after we got past the first transitional issues. They have not said that you really have to go to the minister and get the legislation changed so that we can do this, or we want you to do that and we say we cannot do it because we do not have the legislative base.

As a matter of fact, we have found it has been quite helpful. For example, as the value of imports go up we can shift the value of casual imports up by regulation, which requires a different level of documentation between a commercial import and a casual import. The ability to do that by regulation, rather than having it in the legislation, has tremendous impacts on the business community. By going Governor in Council we can all of a sudden say this is what

[Traduction]

Dans votre exposé, vous nous avez dit que ces changements n'étaient pas du tout importants, qu'ils étaient de nature technique et que la loi donnait pleine satisfaction. Ces changements surviennent-ils suite à des observations que vous auriez faites à des groupes ou à des clients? Vous avez qualifié certains de ces changements de secondaires et de primaires, et j'aimerais savoir s'ils font suite à des représentations que le public vous aurait faites.

Mme Batchelor: Il est un fait qu'avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, nos groupes clients craignaient que nous ne pourrions modifier nos façons de traiter affaires avec eux, à cause de notre assise législative qui était tellement restrictive. Par exemple, nous n'avions pas, aux termes de la loi, la possibilité de nous servir des moyens informatiques actuels, car certaines dispositions nous obligeaient à mettre tout par écrit. C'est pour cela qu'au cours des dix ans qui ont précédé l'adoption de la nouvelle loi, nous avons eu affaire à une véritable levée de boucliers de la part de nos principaux clients et des intervenants divers qui insistaient pour que notre assise législative soit révisée de façon à nous permettre de fonctionner plus efficacement.

M. Moore: Mais vous nous avez pourtant dit que cette loi aurait pu demeurer telle quelle sans grand problème et qu'il n'avait été question, pour ce texte, que de quelques petites modifications d'ordre technique, suite à une vaste consultation qui se serait déroulée de 1972 jusqu'à l'adoption de la loi en 1986 et que nous ne faisons qu'effectuer ce qui était prévu dans la loi, c'est-à-dire un examen complet. Mais, d'après votre exposé, j'ai cru comprendre qu'il s'agissait de changements de détail suggérés par vos groupes clients.

Mme Batchelor: Nous n'avons pas directement consulté nos groupes clients pour connaître leur point de vue sur cette loi, en partie parce que nous avons estimé que cette démarche était une prérogative du comité parlementaire qui venait d'être mis sur pied.

Comme je l'ai dit dans mes remarques préliminaires, nous avons des échanges bilatéraux très suivis avec nos groupes clients. Nous n'avons pas connu de grosses difficultés au cours des cinq dernières années, une fois passés les problèmes de transition. Nos clients ne nous ont pas demandé d'aller voir le ministre pour modifier la loi dans tel ou tel sens, ou qu'il faudrait faire ceci ou cela, à quoi nous aurions répondu que c'est impossible parce que votre assise législative nous en empêche.

En fait, nous avons découvert que cette loi était très utile. Par exemple, lorsque la valeur des importations augmente, nous pouvons augmenter la valeur des importations occasionnelles dans le même sens, par voie de règlement, ce qui nécessite une procédure administrative différente selon qu'il s'agit d'importations commerciales ou d'importations occasionnelles. Le fait que nous puissions procéder par voie de règlement, plutôt que par une loi a bien

[Text]

we will plan for, this is what the minister will recommend. So six months down the line when the regulation is in place there is a whole tract of importations that are no longer subject to the severe documentation requirements of commercial importations.

Little things like that, which are not particularly attractive to outside people, make all the difference in terms of our ability to be flexible and to respond to the changing conditions and needs of our clients and department.

Mr. Moore: Thank you.

The Vice-Chairman (Mrs. Feltham): Thank you. Before we go to the second round, I would like to ask a question in regard to timing and how long people should wait at either the border or at airports. I know if you are travelling to many places in Canada from another country, you can arrive and within a half hour you can be through customs. One example we are getting a lot of feed-back on is in Vancouver, where it usually takes two hours to catch another plane. Why is it that at some airports you can get through very fast, while at others it can take up to two hours to get through?

Mr. Warren: I think part of the practical problem is that these delays do not happen that frequently, and when they do it is often the result of weather conditions and other factors. If three 747s suddenly arrive at the same time, or off schedule, then you have very definite peaks and valleys.

• 1640

From a design standpoint, with the Department of Transport the airports are designed for a flow-through of 30 minutes through customs from beginning to end, and you run into facility problems, among other things, if people are not through in 30 minutes. In other words, that is the target the department has been trying to achieve for years—in terms of staffing criteria, in terms of space available, etc., the number of booths and so on. But often we run into peak periods. When flights suddenly arrive at a particular time it is beyond our control. We do have peaks and valleys and we have to deal with those as rapidly as we can.

The Vice-Chairman (Mrs. Feltham): What about standards? In Vancouver I know of two cases where the husband and wife are separated. One goes in one room and another goes in another room. For two hours they are questioned and then cross-questioned. This is not being done throughout all of Canada. Do we have any standards, or should we be setting some standards so this cannot take place?

[Translation]

sûr une incidence déterminante sur le milieu des affaires. En procédant par voie de décret en conseil, nous pouvons intervenir plus rapidement et préciser ce que nous envisageons, ce que le ministre recommande. C'est ainsi que six mois plus tard, une fois le règlement en vigueur, il y a toute une série d'importations qui ne sont plus sujettes aux critères administratifs contraignants qui caractérisent les importations commerciales.

Ce sont des petites choses comme celles-là, qui passent relativement inaperçues aux yeux du néophyte, qui contribuent énormément à assouplir les choses et elles nous permettent de nous adapter aux conditions ainsi qu'aux besoins changeants de nos clients et du ministère.

M. Moore: Merci.

La vice-présidente (Mme Feltham): Merci. Avant d'aborder une deuxième série de questions, j'aimerais que vous me parliez un peu du temps que les gens passent à attendre, avant de franchir la douane, au poste frontière ou dans les aéroports. Il est un fait que, dans la majorité des postes frontière au Canada, on peut franchir les douanes en moins d'une demie heure. Pourtant, nous avons eu beaucoup de réactions à propos de Vancouver, où il faut généralement compter deux heures avant de pouvoir prendre une correspondance. Alors, comment se fait-il qu'à certains aéroports les choses se passent rapidement, alors qu'à d'autres, il faut compter deux heures pour franchir la douane?

M. Warren: Tout d'abord, je crois qu'il faut dire que ces retards ne se produisent pas souvent et que, lorsqu'ils surviennent, ils sont souvent le résultat de conditions extérieures, comme les conditions atmosphériques ou autres. Ainsi, si trois 747 arrivent en même temps, ou de façon inattendu, il est évident qu'il y a des périodes de pointe et des périodes de creux.

Sur le simple plan de la conception des installations, les aéroports administrés par Transports Canada permettent de franchir les douanes en 30 minutes, sinon, les installations, entre autres, vous poseront des problèmes. Il n'en demeure pas moins que ce délai maximum de 30 minutes est l'objectif que le ministère s'est fixé depuis plusieurs années déjà, tant en ce qui a trait aux effectifs, à l'espace disponible, qu'au nombre de points de contrôle, etc. Malheureusement, il arrive qu'il y ait souvent des périodes de pointe et nous n'y pouvons rien lorsque plusieurs avions atterrissent en même temps. Nous avons donc affaire à des périodes de pointe et à des périodes d'accalmie auxquelles nous essayons de faire face avec la plus grande célérité possible.

La vice-présidente (Mme Feltham): Et les normes? Toujours à Vancouver, on m'a rapporté deux cas où le mari et la femme avaient été séparés. L'un avait été invité à entrer dans une pièce et l'autre, dans une autre et, deux heures durant, on les avait interrogés et contre-interrogés. Cela ne se fait pas partout au Canada. Est-ce qu'il y a des normes ou devrait-on en fixer de façon à éviter ce genre de bévues?

[Texte]

Mr. Warren: I think where individuals have been referred away from the primary processing to an examination of baggage, questioning about what individuals may have or not, each officer has to deal with it based on the situation and the time that is required for processing. There has been a very definite effort to streamline that process recently and to try to expedite the secondary processing.

Mr. Volpe: I would like to follow up on your questions. Are passengers or planes from certain countries targeted for more spot checks? Is that a practice we follow?

Ms Batchelor: We do risk analysis on where there are likely to be contraventions of the legislation, and that applies equally to drugs, guns, and commercial issues.

Mr. Volpe: Through salamis and other things like that?

Ms Batchelor: That happens. It is not an indiscriminate discrimination, if I could say that.

Mr. Volpe: Does that mean that it is very deliberate, that you have a specific policy in your risk analysis? Just for my understanding, would you say that we have to do a lot more spot checks on people who are travelling on planes coming from country X because our risk analysis shows there is more likely to be contraband?

Ms Batchelor: I do not think we would say people coming from country X are more likely to need secondary examination. We would say planes coming from certain parts of the world have a greater tendency to have drugs aboard or are more likely to be used for smuggling drugs into Canada; therefore there is a higher risk, and therefore there will be—

Mr. Volpe: It goes beyond drugs and contraband. You used specifically the word “drugs”, and other samples. In some countries in the Orient culturally there is a lot of exchange of gifts, and many of these are not declared because the traveller is unaware that gifts might have to be declared. If you notice that there is a greater and greater number of these gifts crossing the border, do you identify planes and travellers coming from those countries as ones you would like to have examined more frequently, more closely?

Ms Batchelor: Not to my knowledge.

• 1645

Mr. Volpe: I want to go back to something I asked in a question during the first round. I would like to get your reaction to a couple of paragraphs that I would read into the record, if the chairman does not mind.

The article “Review of the Administrative and Appeal Provisions of the Customs Act”, by Werner Heinrich, was published in the *Canadian Tax Journal*, September–October 1989. It says:

[Traduction]

M. Warren: Je crois que pour les personnes dont on veut fouiller les bagages et qu’on veut interroger pour savoir ce qu’elles importent, il incombe à chaque agent de juger de la situation, en fonction du temps que nécessite ce genre de procédure. Nous avons récemment déployé d’importants efforts pour essayer de simplifier ce processus et d’accélérer l’examen secondaire.

M. Volpe: J’aimerais enchaîner sur vos questions, madame la présidente. Les passagers ou les avions provenant de certains pays sont-ils plus particulièrement visés, quand vient le temps d’effectuer des vérifications ponctuelles? Est-ce là une pratique que vous suivez?

Mme Batchelor: Nous effectuons des analyses de risque quant aux probabilités de contravention, ce qui concerne tout autant les drogues que les armes à feu et les questions d’ordre commercial.

M. Volpe: De même que les saucissons et autres choses du genre?

Mme Batchelor: Cela peut arriver. Mais nous ne tombons pas dans le travers de la discrimination tous azimuts.

M. Volpe: Cela veut-il dire que vous faites tout cela de façon très délibérée, que vous vous appuyez sur une politique précise en matière d’analyse de risque? Dites-moi, pour ma propre édification, si vous êtes d’avis qu’il faut effectuer un plus grand nombre de vérifications ponctuelles dans le cas de voyageurs arrivant de tel ou tel pays parce que vos analyses de risque démontrent qu’ils sont plus portés que d’autres à se livrer à la contrebande?

Mme Batchelor: Je ne crois pas que nous irions jusqu’à dire que les voyageurs venant de tel ou tel pays doivent, plus que d’autres, être soumis à un examen secondaire. Par contre, nous dirons que les avions en provenance de certaines parties du monde peuvent servir au trafic de drogues au Canada; ce faisant, le risque est plus élevé et, par conséquent nous procéderons. . .

M. Volpe: Mais cela va au-delà des drogues et de la contrebande. Vous avez employé, de façon tout à fait spécifique, le terme de «drogues» entre autres. Or, dans certaines régions du monde, en Orient par exemple, il est coutume d’échanger des cadeaux et il y a de fortes chances qu’une majorité de ces cadeaux ne soient pas déclarés parce que le voyageur ne sait pas qu’il doit en révéler l’existence. Donc, si vous constatez qu’il y a de plus en plus de ces cadeaux qui franchissent la frontière, allez-vous considérer que les avions et les voyageurs en provenance de ces pays, devraient être soumis à des examens plus fréquents ou plus poussés?

Mme Batchelor: Pas à ma connaissance.

M. Volpe: Revenons-en à un aspect dont j’ai traité dans ma première série de questions. J’aimerais obtenir vos réactions à un ou deux paragraphes, que je lirai aux fins du procès-verbal, si la présidente n’y voit pas d’inconvénients.

Il s’agit d’un article intitulé *Review of the Administrative and Appeal Provisions of the Customs Act*, de Werner Heinrich, qui a été publié dans le *Canadian Tax Journal*, de septembre–octobre 1989. Je lis:

[Text]

Failure to comply with the obligations imposed by the Act can lead to potentially draconian consequences. Customs officers are entitled to seize goods and conveyances as forfeit for contraventions of the Act. In addition, persons contravening the Act may be subject to the imposition of a fine and possible incarceration if convicted of an offence under the Act. The Act's reverse onus and burden of proof provisions almost place an accused in a position of having to prove his innocence in any prosecution under the Act. The constitutionality of these provisions is now being challenged in the courts. The act also contains extensive discretionary administrative provisions.

This is what I was trying to get at earlier.

These provisions include authorizations of customs officers to issue and cancel customs broker licences; to appraise the value and determine the tariff classification of imported goods for purposes of determining their appropriate duty; and to inspect, detain, and search for goods they believe were imported in contravention of the Act or its regulations.

Revenue Canada statistics indicate that some 20,000 enforcement actions are commenced yearly, and only about 20% of such enforcement actions are actually appealed. In the author's view, this is to the detriment of the process, the eventual fines and a perception of the legislation itself.

Part of the rest of that opinion calls into question the legislative obligations imposed on the minister—there being none, apparently—if customs officials misinform the importer or the traveller as to the appropriate tariff classification.

Number one, should there be such an obligation? Number two, may I have your reaction to those paragraphs I just mentioned? I am sure you are aware of the article.

Ms Batchelor: Madam Chairman, I am not aware of that specific article. Many things are written about the Customs Act. From listening to you, it would seem to me that there are some inaccuracies in this article.

For example, in criminal proceedings, the reverse onus provisions of the Customs Act were revised with the new act to bring them in line with court jurisprudence.

It is true that when the new Customs Act was passed, reverse onus of proof remained for administrative issues. This was also something in other taxing statutes, a power other law enforcement tax collection departments had. That has been struck down as unconstitutional. We no longer use the reverse onus provisions of the Customs Act. That is one of the tidying-up amendments we would suggest needs to be undertaken.

[Translation]

Toute dérogation aux obligations imposées par la loi peut avoir des conséquences draconiennes. Les agents des douanes ont la possibilité de saisir les biens et les moyens de transport et de les confisquer pour contravention à la Loi. En outre, les contrevenants peuvent se voir imposer des amendes et des peines d'incarcération s'ils sont reconnus coupables. À cause des dispositions concernant le fardeau de la preuve et l'inversion de la charge de la preuve, les inculpés se retrouvent presque contraints de devoir prouver leur innocence lorsqu'ils sont poursuivis aux termes de la Loi. La constitutionnalité de ces dispositions a d'ailleurs été attaquée devant les tribunaux. La loi donne également aux fonctionnaires de très grands pouvoirs administratifs discrétionnaires.

Et voilà à quoi je voulais en venir plus tôt.

Ces dispositions autorisent les agents des douanes à émettre et à annuler les agréments de courtiers en douane; à évaluer la valeur des biens et à déterminer la classification tarifaire des marchandises importées afin d'établir les droits applicables et, enfin, à inspecter, à fouiller et à détenir les marchandises qui, selon eux, sont importées en contravention des dispositions de la Loi et des règlements qui en découlent.

D'après les statistiques de Revenu Canada, il y aurait quelque 20,000 mesures d'exécution qui seraient appliquées chaque année, et 20 p. 100 seulement d'entre elles font l'objet d'appel. Selon l'auteur, tout cela va à l'encontre du processus, des amendes imposées et de l'impression que les gens ont de la Loi elle-même.

Une partie du reste de cette opinion concerne l'absence apparente d'obligations législatives imposées au ministre, dans le cas où des fonctionnaires renseignent mal les importateurs ou les voyageurs à propos des classifications tarifaires.

Premièrement, une telle obligation est-elle nécessaire? Deuxièmement, pourriez-vous me faire part de vos réactions aux paragraphes que je viens de lire? Je suis sûr que vous connaissez l'existence de cet article.

Mme Batchelor: Madame la présidente, je n'ai jamais entendu parler de cet article en particulier. Mais on a écrit beaucoup de choses au sujet de la Loi sur les douanes. D'après ce que j'ai entendu, il me semble que cet article contient certaines inexactitudes.

Par exemple, en matière de procédures au criminel, les dispositions du fardeau inversé de la Loi sur les douanes ont été révisées dans la nouvelle loi, afin d'en assurer la conformité avec la jurisprudence.

Il est vrai qu'au moment de l'adoption de la nouvelle Loi sur les douanes, l'inversion de la charge de la preuve avait été conservée pour les aspects administratifs. Il savait également quelque chose dans d'autres lois fiscales, un pouvoir que d'autres ministères chargés d'appliquer la loi en matière de perception des impôts avaient. Or, ces dispositions ont été déclarées inconstitutionnelles. On ne retrouve donc plus, dans la Loi sur les douanes, la notion de charge inversée. C'est le genre d'amendement dont nous recommanderions l'adoption afin de remettre un peu d'ordre.

[Texte]

In terms of the discretionary powers on tariff classification, and so on—and I did not hear all of the article—all of those decisions are appealable to a quasi-judicial body. There are checks and balances in the enforcement provisions of the act that I think work quite well, and are quite fair.

• 1650

The fact that we have two levels of administrative review means that we can discuss very complicated matters with the taxpayers. Tariff classification of sophisticated equipment is not easy, so we can discuss it between taxpayers and before it goes to court to a formal judicial review process. I think that is quite helpful.

With respect to the number of seizures, there are about 20,000 a year, on 11 million commercial importations and over 100 million travellers. About 5,000 of those are appealed each year. I think that is not unreasonable. When you look at the volume of travellers and commercial importations that the department is dealing with, 20,000 out of 11 million and over 100 million is not high.

Mr. Volpe: By and large, travellers are a very honest group of people. The Customs Act has as its basis the same concept as our Income Tax Act, and that is that it is voluntary and people declare what they want to declare. There are very few criminals.

Ms Batchelor: That is what we would like to think.

Mr. Volpe: I hope you did not take that, along with Mr. Gustafson's suggestion about harmonizing, as an indication that you should have absolutely no customs officials and that we should not be collecting customs so to harmonize ourselves a bit better.

Ms Batchelor: With respect to your specific question about what happens if we misinform the public, where there is proof that we have misinformed the public, the minister's policy is that he will go the Governor in Council to seek a remission of duties.

We do not have any authority under the Customs Act to do that. It is very hard though to say what is "misinformation". People are going somewhere and they want to phone their customs office all of a sudden to find out how much duty they are going to have to pay on something, but they do not quite know what it is that they want to buy. They do not ask the right questions and then they come back and say "customs misinformed me, I did not think I would have to pay that much duty".

We do not consider that sort of informal, last minute, imprecise telephone exchange—if we can ever find who it was that they talked to—to be misinformation. But we do have instances where it is quite clear that somebody has gone through the process of trying to establish on a business basis, whether they be a traveller or a commercial importer, what duties and taxes are owing.

We made a mistake. We told them that they owed less in duties and taxes than they actually owed. The minister's policy is to take action in those circumstances.

[Traduction]

Quand aux pouvoirs discrétionnaires en matière de classification tarifaire et du reste—et bien que je n'ai pas entendu la lecture de tout l'article—toutes ces décisions peuvent faire l'objet d'un appel à une autorité quasi-judiciaire. Il existe un certain équilibre dans les dispositions d'application de la Loi qui, selon moi, fonctionnent très bien et sont tout à fait équitables.

Comme nous avons deux paliers d'examen administratifs, nous pouvons discuter de questions très complexes avec les contribuables. La classification tarifaire des équipements de pointe n'est pas facile, de sorte qu'il est bon que nous puissions nous entretenir avec les contribuables et que nous n'ayons pas à nous retrouver tout de suite devant les tribunaux. D'où l'utilité que je vois à cette loi.

Quant au nombre de saisies, on en compte environ 20,000 par an, sur 11 millions d'importations commerciales et plus de 100 millions de voyageurs. Cinq mille d'entre elles, environ, font l'objet d'appels chaque année. Je crois qu'il n'y a rien là de déraisonnable. Lorsqu'on considère le volume de voyageurs et d'importations commerciales que traite le Ministère, 20,000 sur 11 millions et sur 100 millions, c'est relativement peu.

M. Volpe: Les voyageurs constituent, de loin, un groupe de gens particulièrement honnêtes. La Loi sur les douanes, comme la Loi de l'impôt sur le revenu, s'appuie sur le principe de la déclaration volontaire. Il n'y a donc que très peu de contrevenants.

Mme Batchelor: Nous aimerions le croire.

M. Volpe: J'espère que vous n'avez pas cru que cette idée, tout comme la suggestion de M. Gustafson sur l'harmonisation, voulait dire qu'il fallait supprimer tous les agents des douanes et les prélèvements de droits de douanes, afin de nous aligner sur les autres.

Mme Batchelor: Pour en revenir à votre question concernant le défaut d'information du public, le Ministère a pour politique, lorsqu'il est établi que nous avons mal renseigné le public, de se tourner vers le gouverneur en conseil pour demander une exonération du paiement des droits.

C'est que la Loi sur les douanes ne nous confère aucune autorité pour agir en ce sens. Par contre, il est très difficile de dire quand il y a eu défaut d'information. Des gens vont quelque part et se décident soudain à appeler leur bureau des douanes pour savoir combien de droits ils devront verser sur telle ou telle chose, bien qu'ils ne sachent pas précisément ce qu'ils envisagent d'acheter. Ils ne posent pas les bonnes questions et lorsqu'ils reviennent ils disent «les douanes m'ont mal renseigné, je ne pense pas que je devrais payer autant de droits».

Nous estimons que ce genre de renseignements téléphoniques, communiqués à la dernière minute à partir de données imprécises, ne constitue pas un défaut d'information—pour autant que l'on puisse retracer l'agent responsable. Par contre, il est déjà arrivé que nous ayons commis des erreurs dans le cas de personnes, qu'il s'agisse de voyageurs ou d'importateurs commerciaux, qui avaient essayé d'établir de façon tout à fait rationnelle les droits et les taxes qu'elles auraient eu à payer.

Reconnaissant notre erreur, nous leur avons déclaré qu'elles devaient moins que nous le pensions. Dans de tels cas, le Ministère a pour politique de prendre les mesures qui s'imposent.

[Text]

Mr. Volpe: With respect, that sounds to me like a case that is applicable more to a travelling person than to someone who is engaged in commerce.

Ms Batchelor: Yes, it is.

Mr. Volpe: I have before me a case of a commercial venture where the information required was very specific but the discretionary application of judgment by the customs official who I cited in the article comes into play, and costs a lot of money, causes a lot of grief and can only be dealt with on appeal.

I wonder if we are actually talking about one thing—which I would accept—but we are not dealing with the other. Without casting any aspersions on a response, why would only 5,000 of the 20,000 enforcement cases be appealed?

• 1655

Ms Batchelor: Perhaps most of those are by the travelling public. Perhaps people feel that the enforcement action that was taken warranted. They are—

Mr. Volpe: Or intimidating?

Ms Batchelor: Well, I would hope not, sir.

Mr. Gustafson: I might begin this second round of questioning by saying that while we key in on the problems, I want to compliment your department. For the most part, it does a very good job. As we look to a future global economy we have to move in the direction of being able to accommodate increased loads. I do not underestimate the challenge of the work you face. You get complaints in my job and many times you do not get the compliments. But there are compliments and I think that you people do a very good job of dealing with some complex situations.

Now getting back to the problems, I am wondering about interchange in departments. By this I cite just one instance, but it could be an example. I had a call one day in relation to the health of animals and veterinarians and that whole area. Fifty-one truckloads of cattle had backed up at North Portal. Most of them came out of Calgary, Alberta, because they came down the Soo Line, then they all hit. They had hit there, I think, Sunday night, or about that time, and there was no veterinarian on. That certainly would pose a problem for you people, but it is really not your direct responsibility, because somebody from health of animals has to be there to clear those animals. There must be problems that arise from time to time concerning relations between departments. I cite just one, the health of animals.

Mr. Warren: There are very definitely working arrangements with these departments: people are on call, officers have phone numbers to reach these people, and so on. By and large, we get excellent co-operation. All of the departments are under pressures of workload and resources and respond to the best of their ability. But Agriculture always has people on call.

[Translation]

M. Volpe: Mais cela me semble concerner beaucoup plus les voyageurs que les importateurs commerciaux.

Mme Batchelor: Oui.

M. Volpe: Il se trouve que j'ai devant moi un cas où une entreprise commerciale avait besoin d'un renseignement très spécifique mais où l'on s'est heurté à cette question de pouvoir discrétionnaire des agents des douanes dont parlait l'article que j'ai lu plus tôt. . . Résultat: cela coûte beaucoup d'argent, cause beaucoup de tort et il n'y a plus que l'appel qui permette de régler le problème.

Mais je me demande si nous parlons bien d'une chose—ce que j'accepterais fort bien—mais si nous n'en traitons pas une autre. Sans préjuger négativement de votre réponse, pourquoi donc 5,000 des 20,000 cas d'application se retrouvent-ils en appel?

Mme Batchelor: Peut-être concernent-ils surtout les voyageurs. Peut-être les gens considèrent-ils que les mesures d'exécution qui ont été prises étaient justifiées. Ce sont. . .

M. Volpe: De l'intimidation?

Mme Batchelor: J'espère bien que non, monsieur.

M. Gustafson: J'aimerais entamer cette seconde série de questions en disant que nous allons surtout, bien sûr, nous pencher sur les problèmes, mais je tiens à féliciter votre ministère. Je pense que dans l'ensemble, il fait très correctement son travail. Je sais que l'évolution de l'économie planétaire va probablement nous obliger à prendre en charge un volume plus important. Je ne sous-estime nullement les difficultés de votre tâche actuelle. Dans mon travail, on reçoit surtout des plaintes et rarement des compliments. Mais les compliments existent et je tiens à vous dire que vous faites un très bon travail car vous faites face à des situations très complexes.

Mais pour en revenir aux problèmes, j'aimerais aborder la question des relations entre les ministères. Permettez-moi de vous citer un cas à titre d'exemple. On m'a appelé un jour au sujet de la santé des animaux et de la présence des vétérinaires. Cinquante-et-un camions remplis de bétail étaient retenus à North Portal. La plupart venaient de Calgary en suivant la Soo line. Ils sont tous arrivés en même temps. Je crois que c'était un dimanche soir et il n'y avait pas de vétérinaire. Je pense que ce genre de situation vous poserait effectivement un problème, mais en fait la question ne relève pas directement de vous car il faut avoir un représentant de la Division de la santé des animaux pour dédouaner ces animaux. Des problèmes doivent survenir de temps à autre concernant les relations entre les ministères. J'ai cité ici un exemple, celui de la santé des animaux.

M. Warren: Il est clair qu'entre ministères il existe des ententes: il y a des responsables de service dont on connaît les numéros de téléphone et qui sont prêts à répondre à des appels. D'une manière générale, je peux dire que le niveau de collaboration est excellent. Tous les ministères ont des charges de travail énormes et des ressources insuffisantes, mais ils font de leur mieux. Le ministère de l'Agriculture a toujours des gens de service.

[Texte]

Mr. Gustafson: Another aspect we get of this is the vast movement, of which you know, of exotic cattle to the Americans from Canada. Of course there are times, not only with exotic cattle, but also in the movement of livestock, when my farmers get the feeling that maybe the movement is trying to be held up by using health regulations instead of just customs regulations. That it is being used indiscreetly in terms of managing the greater problem, maybe the movement. We get that complaint as Members of Parliament quite often. Now that doesn't pose a direct response to you, I suppose, yet the accusation is direct.

Mr. Warren: I would suspect that the full answer to that would have to come from Agriculture rather than from our department. But I guess one only has to look at any situation where a diseased animal or plant gets into the country for any reason. If there is a major epidemic of some kind, or a major situation, then it immediately comes back. Letting one in out of a thousand was one too many, because look at what can happen.

Mr. Gustafson: We had an example you are probably well aware of with the honey industry and the importation of bees, and so on, back and forth. I was privy to some of those committees that were trying to deal with that thing, and it seemed that there were some problems there. How are these things handled? How do you work your way through as a department?

• 1700

Mr. Warren: I think as we explained at the beginning, those decisions with Agriculture are not taken by the department. We will detain and call in the experts and they will make the decision.

Mr. Gustafson: In other words, you act as the policeman and they make the decision.

Mr. Warren: We will hold and detain it until they arrive and make the decision.

Mr. Gustafson: You made the statement that you were working your way through the free trade agreement, and I can appreciate what you say there. I use automobiles as an example, for instance. The automobiles are being phased in and used cars. . . one year dropped every year for the next five years. How do you see that working?

Ms Batchelor: When you ask about misinformation, how do I see that working? Our biggest problem area in terms of requests for information is on people going to the United States and wanting to buy cars.

Mr. Gustafson: My son is a car dealer.

Ms Batchelor: It is a very complicated and difficult area. In terms of its complexity, we are handling the issues quite well. For the individual who phones the customs office and wants to know what the duties and taxes on this are going to be, then does not ask what year he can bring in and buys a car that is prohibited, gets to the border and finds the car cannot be brought in—

[Traduction]

M. Gustafson: Il y a également ce vaste mouvement, que vous n'ignorez pas, du bétail exotique qui passe du Canada aux États-Unis. Bien entendu, il arrive parfois, et ce n'est pas seulement avec le bétail exotique, mais également avec le bétail ordinaire, que mes agriculteurs ont l'impression que l'on essaie d'arrêter le mouvement en ayant recours aux règlements sanitaires plutôt qu'aux règlements douaniers. On en fait une utilisation un peu abusive pour gérer le problème plus important, celui du mouvement lui-même peut être. En tant que parlementaires, il est fréquent que nous recevions ce genre de plaintes. Cela ne vous touche pas directement, je suppose, mais l'accusation, elle, est directe.

M. Warren: Je crois que ce sera au ministère de l'Agriculture plutôt qu'à notre ministère qu'il faudra vous adresser pour recevoir, sur ce point, une réponse complète. Il suffit de penser au cas où un animal malade ou une plante malade parvient à entrer, pour une raison ou une autre, dans le pays. En cas d'épidémie sérieuse, ou de problème grave, le problème nous revient. En laisser passer un sur mille était déjà un de trop car les conséquences peuvent être graves.

M. Gustafson: Il y a également l'exemple que vous connaissez sans doute, de l'industrie du miel et de l'importation d'abeilles. J'ai participé aux travaux de certains comités qui s'étaient penchés sur la question et tout cela a effectivement soulevé un certain nombre de problèmes. Comment ces problèmes-là sont-ils réglés? Comment, en tant que ministère, arrivez-vous à résoudre ce genre de problèmes?

M. Warren: Comme nous l'expliquions au début, ce n'est pas le ministère qui prend lui-même ces décisions. Nous retenons le convoi et remettons la décision aux experts que nous chargeons du dossier.

M. Gustafson: Autrement dit, vous avez un peu un rôle de policier, la décision est prise par quelqu'un d'autre.

M. Warren: Nous retenons le chargement jusqu'à l'arrivée des experts et ce sont eux qui vont prendre la décision.

M. Gustafson: Vous avez dit, tout à l'heure, que vous n'aviez pas terminé votre étude de l'Accord sur le libre-échange et je vous comprends fort bien. Je prends par exemple, le cas des automobiles. Les clauses touchant les automobiles vont entrer en vigueur progressivement et les voitures usagées. . . chaque année au cours des cinq prochaines années, on retire un an sur l'âge des voitures usagées qui peuvent être importées. Selon vous, comment cela va-t-il marcher en pratique.

Mme Batchelor: Parlant de défaut d'information, comment cela marche-t-il selon moi? Notre plus gros problème en ce qui concerne les demandes de renseignements à fait aux gens qui veulent aller acheter une voiture aux États-Unis.

M. Gustafson: Mon fils est concessionnaire automobile.

Mme Batchelor: Il s'agit donc d'un domaine extrêmement difficile et compliqué. J'ai l'impression que nous faisons face assez bien à la complexité de la question. Nous voyons des gens qui téléphonent au bureau des douanes et demandent quel va être le montant des taxes et des droits de douane dont ils devront s'acquitter mais sans demander l'année de la voiture qu'ils veulent importer. Ils achètent une voiture interdite et arrivés à la frontière découvrent qu'ils ne peuvent pas la passer.

[Text]

Mr. Gustafson: He is not happy.

Ms Batchelor: It is a not an easy area.

Mr. Gustafson: Part of the free trade agreement is to speed up servicing. In other words, if we as Canadians are to access this market and sell them a piece of equipment that needs servicing we have to get people down there to service it.

I go back to something I am familiar with, and that is custom combines. The farmers can take the combines down but they cannot take the people down to run them. Year after year we face this problem, not with you people as much as with the American officials. He can come down with the combines but he cannot bring people in to do the jobs. He has to hire American boys. Is the pressure of that changing under the free trade agreement? In terms of servicing I see it in the same line where you have Canadians going down and probably vice versa.

Ms Batchelor: I am sorry, I really could not answer that question. Our colleagues in the Department of External Affairs are most familiar with the types of issues you are raising, but we do not hear about them on a regular basis or get involved in any of the discussions of the issues raised.

Mr. Gustafson: I do not think there has been a year in the 13 years that I have been down here serving my area that custom combines have not been raised. They always seem to be solved, but just at the last minute.

The Vice-Chairman (Mrs. Feltham): I would like to take this opportunity to thank Ms Batchelor, Mr. Warren, and Mr. Girard for coming today and answering the questions. We were a little easy on you and maybe before the day is over we will think of questions we should have asked.

Mr. Volpe: I would also like to join in thanking our witnesses. I wonder whether we can call them back again once we have gone through the review process in order to bounce off of them some of the ideas we will have generated by then.

The Vice-Chairman (Mrs. Feltham): That would be a good idea. I am sure you will be available at a later date.

If it is agreeable with the committee, I would like to leave a future meeting to the calling of the chair. The regular chairman will be back right after the week's break. I think we will have an executive meeting at that time. Is that agreeable, that we leave it to the call of the chair?

• 1705

Mr. Volpe: We have to, Madam Chair. I thought we were going to meet after our witnesses left and plan out the rest of our agenda.

The Vice-Chairman (Mrs. Feltham): We do not have a quorum.

[Translation]

M. Gustafson: Ils ne sont pas contents.

Mme Batchelor: Cela crée des difficultés.

M. Gustafson: L'Accord de libre-échange est également censé faciliter l'entretien et le service après vente. Autrement dit, dans la mesure où en tant que Canadiens, nous voulons avoir accès à ce marché il faut, si nous vendons à un client américain tel ou tel équipement, que nous puissions envoyer quelqu'un pour en assurer l'entretien.

Permettez-moi de revenir à un sujet que je connais bien; il s'agit des moissonneuses-batteuses spécialisées. L'agriculteur peut amener sa moissonneuse-batteuse aux États-Unis, mais il ne peut pas emmener les gens pour la faire fonctionner. Chaque année le problème se pose, pas tant à cause de vous, mais plutôt à cause des fonctionnaires américains. Ainsi, notre agriculteur arrive avec sa moissonneuse-batteuse mais il n'a pas les gens pour faire le travail. Il doit engager du personnel américain. L'Accord de libre-échange permet-il, de régler ce problème-là? Pour le service après vente, c'est la même chose avec les Canadiens qui se rendent aux États-Unis et inversement sans doute.

Mme Batchelor: Je regrette, mais je ne peux pas vraiment répondre à votre question. Nos collègues du ministère des Affaires extérieures connaissent mieux le genre de problèmes que vous venez d'exposer, mais il est rare que nous en entendions parler ou que nous participions à leur examen.

M. Gustafson: Depuis 13 ans que je représente ma circonscription, il n'y a pas une seule année, je pense, où le problème des moissonneuses-batteuses spécialisées n'a pas été soulevé. Le problème semble toujours résolu, mais tout à fait en dernière minute.

La vice-présidente (Mme Feltham): Permettez-moi de remercier M^{me} Batchelor, M. Warren et M. Girard d'être venus aujourd'hui répondre à nos questions. Nous n'avons pas été trop durs avec vous mais peut-être qu'avant la fin de cette journée nous penserons aux questions que nous aurions dû vous poser.

M. Volpe: Je tiens à mon tour à remercier nos témoins. Ne serait-il pas possible de les convoquer à nouveau une fois que nous aurons terminé notre examen de la question afin de pouvoir leur présenter certaines des recommandations que nous aurons formulées.

La vice-présidente (Mme Feltham): Cela me semble être une bonne idée. Vous accepterez bien, je pense, de revenir à une date ultérieure.

Si le comité le veut bien, j'aimerais laisser à la présidence le soin de fixer la prochaine séance. Le président habituel reviendra après cette semaine d'interruption. Je pense que nous aurons alors une réunion exécutive. Êtes-vous donc d'accord pour en laisser l'initiative à la présidence?

M. Volpe: Madame la présidente, nous n'avons guère le choix. Je pensais que nous nous réunirions après le départ de nos témoins afin de prévoir la suite de nos travaux.

La vice-présidente (Mme Feltham): Nous n'avons pas de quorum.

[Texte]

Mr. Volpe: I see. Then I guess I can thank you for being courteous enough to ask us anyway.

The Vice-Chairman (Mrs. Feltham): We will adjourn to the call of the chair.

[Traduction]

M. Volpe: Je vois. Il ne nous reste qu'à vous remercier d'avoir eu la courtoisie, tout de même, de nous demander notre accord.

La vice-présidente (Mme Feltham): La séance est levée.

MAIL  POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communications Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES

From the Department of National Revenue (Customs and Excise):

Sheila Batchelor, Assistant Deputy Minister, Customs Program Branch;

Earle Warren, Director General, Commercial Operations Directorate.

TÉMOINS

Du ministère du Revenu national (Douanes et Accise):

Sheila Batchelor, sous-ministre adjoint, Division des programmes douaniers;

Earle Warren, directeur général, Service des opérations commerciales.

1002
991

Publication

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 2

Thursday, November 7, 1991
Wednesday, November 20, 1991
Thursday, November 28, 1991

Chairman: Clément Couture

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 2

Le jeudi 7 novembre 1991
Le mercredi 20 novembre 1991
Le jeudi 28 novembre 1991

Président: Clément Couture

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on the

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial chargé de l'examen de la

Act Respecting Customs

Loi concernant les Douanes

RESPECTING:

Comprehensive review of the provisions and operations of *An Act respecting Customs* (Chapter 1, 2nd Supplement, Revised Statutes of Canada 1985)

CONCERNANT:

Examen complet des dispositions et de l'application de la *Loi concernant les douanes* (Lois révisées du Canada 1985, 2^e supplément, chapitre 1)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,
1991

Troisième session de la trente-quatrième législature,
1991

SPECIAL COMMITTEE ON THE ACT RESPECTING
CUSTOMS

Chairman: Clément Couture

Vice-Chairmen: Louise Feltham
George Rideout

Members

Ross Belsher
Steve Butland
Michel Champagne
Girve Fretz
Joseph Volpe—(8)

(Quorum 5)

Diane Diotte

Clerk of the Committee

Membership changes:

In accordance with the Order adopted by the House of Commons on October 7, 1991:

On Wednesday, October 23, 1991:

Steve Butland replaced Bill Blaikie.

On Thursday, November 7, 1991:

Girve Fretz replaced Len Gustafson.

On Thursday, November 28, 1991:

Michel Champagne replaced Barry Moore.

COMITÉ SPÉCIAL CHARGÉ DE L'EXAMEN DE LA
LOI CONCERNANT LES DOUANES

Président: Clément Couture

Vice-présidents: Louise Feltham
George Rideout

Membres

Ross Belsher
Steve Butland
Michel Champagne
Girve Fretz
Joseph Volpe—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Diane Diotte

Changements à la liste des membres:

Conformément à l'Ordre adopté par la Chambre des communes le 7 octobre 1991:

Le mercredi 23 octobre 1991:

Steve Butland remplace Bill Blaikie.

Le jeudi 7 novembre 1991:

Girve Fretz remplace Len Gustafson.

Le jeudi 28 novembre 1991:

Michel Champagne remplace Barry Moore.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 7, 1991

(3)

[Text]

The Special Committee on the Act respecting Customs met *in camera* at 9:31 o'clock a.m., this day, in Room 200, West Block, the Chairman, Clément Couture, presiding.

Members of the Committee present: Clément Couture, Louise Feltham, Girve Fretz, Barry Moore, George Rideout and Joseph Volpe.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Monique Hébert, Research Officer.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, September 18, 1991, relating to the comprehensive review of the Act Respecting Customs (Chapter 1, 2nd Supplement, Revised Statutes of Canada, 1985, section 168). (See *Minutes of Proceedings, Wednesday, October 2, 1991, Issue No. 1*)

The Committee proceeded to the consideration of its future business.

It was agreed,—That, the following organizations and individual be invited to submit a brief on or before November 18, 1991:

The Canadian Association of Customs Brokers
 The Canadian Importers Association
 The Canadian Trucking Association
 The Canadian Highway Sufferance Warehouse Association
 The Canadian Exporters Association
 The Canadian Manufacturers Association
 The Motor Vehicle Manufacturers Association
 The Canadian Bar Association
 The Program Evaluation Division, Audit and Evaluation Branch, Department of National Revenue (Customs and Excise)
 Mr. W.H.G. Heinrich, Barrister
 The Customs Excise Union of the Public Service Alliance of Canada
 The Consumer's Association of Canada

It was agreed,—That, subject to their availability, the following witnesses be invited to appear before the Committee:

The Canadian Association of Customs Brokers
 The Canadian Importers Association
 The Canadian Trucking Association
 The Canadian Highway Sufferance Warehouse Association
 The Canadian Exporters Association
 The Canadian Manufacturers Association
 The Motor Vehicle Manufacturers Association
 The Canadian Bar Association

PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 7 NOVEMBRE 1991

(3)

[Traduction]

Le Comité spécial chargé de l'examen de la Loi concernant les douanes se réunit à huis clos à 9 h 31, dans la salle 200 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Clément Couture (*président*).

Membres du Comité présents: Clément Couture, Louise Feltham, Girve Fretz, Barry Moore, George Rideout et Joseph Volpe.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Monique Hébert, attachée de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 18 septembre 1991, le Comité poursuit l'examen complet des dispositions et de l'application de la Loi concernant les douanes (Lois révisées du Canada (1985), 2^e supplément, c. 1, article 168). (*Voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 2 octobre 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité examine ses travaux à venir.

Il est convenu,—Que les organismes et particuliers énumérés ci-après soient invités à soumettre un mémoire d'ici le 18 novembre 1991:

L'Association canadienne des courtiers de douanes
 L'Association des importateurs canadiens
 L'Association canadienne du camionnage
 Canadian Highway Sufferance Warehouse Association
 L'Association des exportateurs canadiens
 L'Association des manufacturiers canadiens
 L'Association des fabricants de véhicules automobiles
 L'Association du Barreau canadien
 La Direction de l'évaluation des programmes, Vérification et évaluation, ministère du Revenu national (Douanes et accise)
 W.H.G. Heinrich, avocat
 Les employés de Douanes et accise, Alliance de la Fonction publique du Canada
 L'Association des consommateurs du Canada

Il est convenu,—Que, sous réserve de leur disponibilité, les témoins énumérés ci-dessous comparaissent devant le Comité:

L'Association canadienne des courtiers de douanes
 L'Association des importateurs canadiens
 L'Association canadienne du camionnage
 Canadian Highway Sufferance Warehouse Association
 L'Association des exportateurs canadiens
 L'Association des manufacturiers canadiens
 L'Association des fabricants de véhicules automobiles
 L'Association du Barreau canadien

The Program Evaluation Division, Audit and Evaluation Branch, Department of National Revenue (Customs and Excise)

Mr. W.H.G. Heinrich, Barrister

It was agreed,—That, if some of the organizations invited to appear decline the invitation, the Committee would review at a future business meeting, the briefs submitted and consider inviting other groups or individuals.

It was agreed,—That the Committee meet, subject to the availability of the witnesses, twice a week on Tuesday and Thursday mornings at 9:30 o'clock a.m. commencing on November 19, 1991 in order to allow 2 or 3 groups of witnesses to appear at each meeting.

At 10:01 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, NOVEMBER 20, 1991

(4)

The Special Committee on the Act respecting Customs met *in camera* at 3:35 o'clock p.m. this day, in Room 200, West Block, the Chairman, Clément Couture, presiding.

Members of the Committee present: Ross Belsher, Steve Butland, Clément Couture, Louise Feltham, Girve Fretz, Barry Moore and Joseph Volpe.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Monique Hébert, Research Officer.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, September 18, 1991, relating to the comprehensive review of the Act respecting Customs (Chapter 1, 2nd Supplement, Revised Statutes of Canada, 1985, section 168). (*See Minutes of Proceedings, Wednesday, October 2, 1991, Issue No. 1*).

The Committee proceeded to the consideration of its future business.

At 3:52 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, NOVEMBER 28, 1991

(5)

The Special Committee on the Act respecting Customs met at 10:34 o'clock a.m. this day, in Room 200, West Block, the Vice-Chairman, Louise Feltham, presiding.

Members of the Committee present: Ross Belsher, Steve Butland Champagne (*Champlain*), Louise Feltham, Girve Fretz and Joseph Volpe.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Monique Hébert, Research Officer.

Witnesses: From the Canadian Association of Customs Brokers: Richard Robinson, Chairman; Carol Richardson, President; Réjean Poissant, Customs Committee Chairman; Garnet Diamond, Customs Committee Member.

La Direction de l'évaluation des programmes, Vérification et évaluation, ministère du Revenu national (Douanes et accise)

W.H.G. Heinrich, avocat

Il est convenu,—Que, si certains invités refusent de comparaître, le Comité, après examen des mémoires soumis, pourra inviter d'autres organismes ou particuliers.

Il est convenu,—Que, sous réserve de la disponibilité des témoins, le Comité se réunisse deux fois la semaine, les mardi et jeudi à 9 h 30, à compter du 19 novembre, afin d'entendre 2 ou 3 groupes de témoins à chaque occasion.

À 10 h 01, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 20 NOVEMBRE 1991

(4)

Le Comité spécial chargé de l'examen de la Loi concernant les douanes se réunit à huis clos à 15 h 35, dans la salle 200 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Clément Couture (*président*).

Membres du Comité présents: Ross Belsher, Steve Butland, Clément Couture, Louise Feltham, Girve Fretz, Barry Moore et Joseph Volpe.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Monique Hébert, attachée de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 18 septembre 1991, le Comité poursuit l'examen complet des dispositions et de l'application de la Loi concernant les douanes (Lois révisées du Canada (1985), 2^e supplément, c. 1, article 168). (*Voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 2 octobre 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité examine ses travaux à venir.

À 15 h 52, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 28 NOVEMBRE 1991

(5)

Le Comité spécial chargé de l'examen de la Loi concernant les douanes se réunit à 10 h 34 dans la salle 200 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Louise Feltham (*vice-présidente*).

Membres du Comité présents: Ross Belsher, Steve Butland, Michel Champagne (*Champlain*), Louise Feltham, Girve Fretz et Joseph Volpe.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Monique Hébert, attachée de recherche.

Témoins: De l'Association canadienne des courtiers en douane: Richard Robinson, président du conseil d'administration; Carol Richardson, présidente; Réjean Poissant, président du comité des douanes; Garnet Diamond, membre du comité des douanes.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, September 18, 1991, relating to the comprehensive review of the Act respecting Customs (Chapter 1, 2nd Supplement, Revised Statutes of Canada, 1985, section 168). (See *Minutes of Proceedings, Wednesday, October 2, 1991, Issue No. 1*).

Richard Robinson made an opening statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 11:35 o'clock a.m., the Committee proceeded to sit *in camera*.

The Committee proceeded to the consideration of its future business.

At 11:42 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 18 septembre 1991, le Comité poursuit l'examen complet des dispositions et de l'application de la Loi concernant les douanes (Lois révisées du Canada (1985), 2^e Supplément, c. 1, article 168). (*Voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 2 octobre 1991, fascicule n° 1*).

Richard Robinson fait un exposé, puis répond aux questions avec les autres témoins.

À 11 h 35, le Comité poursuit à huis clos.

Le Comité examine ses travaux futurs.

À 11 h 42, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Diane Diotte

Clerk of the Committee

La greffière du Comité

Diane Diotte

[Text]

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, November 28, 1991

• 1037

The Vice-Chairman (Mrs. Feltham): Mr. Robinson, thank you for coming. Would you introduce the other people you have with you, please.

Mr. Richard Robinson (Chairman, Canadian Society of Customs Brokers): Yes, that would be my pleasure, Madam Chairman. With me today are the president of the Canadian Society of Customs Brokers, Ms Carol Richardson, from Ottawa, and Mr. Réjean Poissant, a vice-chairman of our society and chairman of our customs committee. Réjean operates his own customs brokerage business out of Sorel, Quebec. Also with us today is Garnet Diamond, who is a member of the customs committee. He's with PBB Consultants here in Ottawa. PBB is an operating division of Peace Bridge Brokerage of Fort Erie, Ontario, which is a national customs brokerage firm.

I am president of Blaiklock Inc. of Vancouver. Blaiklock Inc. was incorporated and started in the customs brokerage business way back in 1876, in Montreal.

The Vice-Chairman (Mrs. Feltham): Mr. Robinson, at this stage we only have the three of us, but there will be others coming. Perhaps you would like to make your presentation to us.

Mr. Robinson: Yes, I'd be pleased to. Madam Chairman, members of the committee, I'm chairman of the Canadian Society of Customs Brokers. My job is similar to that of a Member of Parliament. I'm asked to work long hours, travel constantly, attend to the demands of people from coast to coast, smile at all times and ask for nothing in return. Does that sound familiar?

I've made my introductions of my colleagues and we appreciate the opportunity to appear before you today. Your work is vitally important to us and we hope that our comments will make your task easier.

Notre présentation sera courte.

To put this into perspective, Madam Chairman, when the Customs Act was a subject of a long overdue and major review some five years ago, our organization had the opportunity at that time to present its views on a broad range of issues. Now that we've had the benefit of working with the act for five years, we have elected for the purposes of this presentation to focus on just those issues we consider to be most relevant today.

Nous aimerions vous entretenir brièvement de notre société et du rôle que jouent nos membres dans le cadre du commerce international. Ensuite, nous tracerons les grandes lignes de quelques modifications que nous vous suggérons d'apporter à la Loi sur les douanes. Nous avons consulté nos membres et d'autres intervenants, et les opinions et points de vue que nous mettons de l'avant aujourd'hui reflètent notre expérience de la loi, car nous avons dû vivre avec elle tous les jours au cours des cinq dernières années.

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 28 novembre 1991

La vice-présidente (Mme Feltham): Monsieur Robinson, merci d'être venu. Veuillez avoir l'obligeance de nous présenter les gens qui vous accompagnent.

M. Richard Robinson (président du conseil d'administration de la Société canadienne des courtiers en douane): Oui, avec plaisir, madame la présidente. Je suis accompagné aujourd'hui de la présidente de la Société canadienne des courtiers en douane, M^{me} Carol Richardson, d'Ottawa, et de M. Réjean Poissant, vice-président de notre société et président de notre comité des douanes. Réjean a sa propre firme de courtage en douane, à Sorel, Québec. Nous sommes également accompagnés de Garnet Diamond, qui fait partie du comité des douanes. Il travaille pour PBB Consultants, ici à Ottawa. PBB est une filiale de la Peace Ridge Customs Brokers, de Fort Érié, en Ontario, une firme de courtage national.

Pour ma part, je suis président de Blaiklock Inc., de Vancouver. Blaiklock Inc. a été constituée en société en 1876 à Montréal et, depuis lors, s'occupe de courtage en douane.

La vice-présidente (Mme Feltham): Monsieur Robinson, pour l'instant nous ne sommes que trois, mais d'autres vont venir. Vous pouvez peut-être nous faire votre exposé.

M. Robinson: Oui, avec plaisir. Madame la présidente, membres du comité, je suis président de la Société canadienne des courtiers en douane. Mon travail ressemble beaucoup à celui d'un député: mes horaires sont interminables, je voyage sans arrêt, je réponds aux exigences de tout le monde d'un bout à l'autre du pays, je souris en permanence et je ne demande rien en échange. Cela vous rappelle quelque chose?

Je vous ai présenté mes collègues, et nous sommes tous heureux de comparaître aujourd'hui. Le travail que vous faites est d'une importance vitale pour nous, et nous espérons, par nos observations, vous faciliter la tâche.

Our presentation will be brief.

Pour situer le débat, madame la présidente, quand la Loi sur les douanes a enfin été révisée il y a environ cinq ans, notre organisation a eu l'occasion de donner son opinion sur toute une série de questions. Nous avons maintenant cinq ans d'expérience de cette loi révisée, et nous avons choisi aujourd'hui de discuter uniquement des sujets qui nous semblent les plus importants.

We would like to tell you a little about our Society and about the role our members play in the trade continuum. We will then outline some recommended changes to the Customs Act. We have consulted broadly with our members and other interested parties and the views contained herein reflect our experience with the Act, having worked with it on a daily basis over the past five years.

[Texte]

Nous avons également travaillé à ces questions avec nos conseillers juridiques et nous avons joint à la présente soumission une suggestion de libellé pour chaque amendement proposé.

• 1040

The first thing you should know about us is that everything we do is affected by the Customs Act. In turn, our performance within the framework of this legislation directly affects the commercial viability of our clients, Canadian importers and exporters. The society represents brokers throughout Canada.

Our organization, previously known as the Canadian Association of Customs Brokers, was created to encourage and facilitate excellence and professionalism in our industry and to provide a forum for discussion with the Government of Canada on the many technical and policy matters related to international trade and customs issues. We have over 240 member firms and represent over 90% of all brokers in the country. Each year we collect some \$13.5 billion in duties and taxes owing to the federal government. We do it at no cost to the Crown.

Our members operate in large and small communities, at airports, seaports and border crossings. Collectively, we employ over 7,500 people in Canada. Although the majority of our employment is in large urban areas, we are frequently a significant employer in communities with populations under 5,000.

The customs broker acts, in essence, as a middleman between the public and the government on most import transactions. We act as an agent of the importer in clearing the goods through customs. While acting on behalf of our clients to clear their goods expeditiously and at least cost, we are responsible for ensuring the intent and the letter of the Customs Act and other relevant statutes are observed when goods are imported into Canada. We are so imbued with the importance of the Customs Act that we are sometimes accused of confusing the interests of the taxman with those of our clients.

Our functions include securing the release of the goods from customs, determination of the tariff classification, calculation of the value for duty, declaration of the origin of each article imported, preparation and transmission of all required documentation, and, finally, payment of duties and taxes owing on the goods on behalf of the importer.

Brokers are licensed in accordance with the Customs Act. To practise in our profession each applicant must pass an examination designed to test the individual's knowledge of the Customs Act and other relevant statutes, regulations, precedents and procedures.

[Traduction]

We have also worked with our legal advisors on these issues and we have attached to this submission suggested legal wording relating to each proposed change.

Tout d'abord, vous devez savoir que la Loi sur les douanes a une incidence sur absolument tout ce que nous faisons. D'autre part, dans le cadre de cette législation, nos activités ont une influence directe sur la viabilité commerciale de nos clients, les importateurs et les exportateurs canadiens. Notre société représente des courtiers dans tout le Canada.

Notre organisation, anciennement connue sous le nom d'Association canadienne des courtiers en douane, a été créée pour encourager l'excellence et le professionnalisme dans notre industrie et pour faciliter la discussion avec le gouvernement fédéral à propos de nombreux aspects techniques et politiques liés au commerce international et aux douanes. Plus de 240 firmes qui représentent plus de 90 p. 100 de tous les courtiers du pays font partie de notre organisation. Chaque année nous percevons quelque 13,5 milliards de dollars de droits de douane et de taxes pour le compte du gouvernement fédéral. Nous le faisons sans qu'il en coûte quoi que ce soit à la Couronne.

Nos membres travaillent dans toutes sortes de communautés, grandes et petites, dans les aéroports, les ports maritimes et les postes frontaliers. Collectivement nous employons plus de 7,500 personnes au Canada. La plupart d'entre elles travaillent dans les grandes zones urbaines, mais nos membres sont aussi très souvent des employeurs importants dans des villes de moins de 5,000 habitants.

Le courtier en douane sert d'intermédiaire entre le public et le gouvernement pour la plupart des transactions d'importation. Il sert d'agent à l'importateur qui souhaite dédouaner des produits. Nous agissons donc au nom de nos clients et cherchons à dédouaner leurs produits le plus rapidement et le plus économiquement possible et, en même temps, nous sommes là pour faire observer les dispositions de la Loi sur les douanes et autres lois, pour en faire respecter l'esprit et la lettre chaque fois que des biens sont importés au Canada. Nous sommes à tel point convaincus de l'importance de la Loi sur les douanes qu'on nous accuse parfois de confondre les intérêts du percepteur et ceux de nos clients.

Nos activités comprennent le dédouanement des biens, la détermination de la classification tarifaire, le calcul de la valeur aux fins des douanes, la déclaration d'origine de chaque article importé, la préparation et la transmission de toute la documentation exigée et, enfin, le versement des droits de douane et taxes au nom de l'importateur.

Les courtiers sont accrédités aux termes de la Loi sur les douanes. Pour pratiquer notre profession, chaque candidat doit subir un examen destiné à éprouver ses connaissances de la Loi sur les douanes et autres lois, règlements, précédents et procédures.

[Text]

As global trade increased, the importance of customs brokers to Canadian business has been assuming greater importance. We have come to play a key role in facilitating the flow of goods through the rapidly changing and complex environment of international trade regulation. We provide a very specialized service to Canadian companies to enhance their ability to compete in world markets.

Not only are we helpful to Canadian business, but we also offer equal value to government. As highly efficient duty and tax collectors, we represent a transfer of cost from the public sector to the private sector. Particularly during this period of restraint, it is far more efficient for Revenue Canada to deal with 240 brokerage firms than to attempt to manage relationships with 50,000 to 70,000 importers.

J'aimerais maintenant vous faire part de quatre amendements que nous vous suggérons d'apporter à la loi. Le libellé juridique pour chaque amendement se retrouve dans l'annexe jointe au texte de notre présentation. Nos présentes remarques s'appuient sur notre expérience concrète vécue en rapport avec l'administration quotidienne de la loi au cours des cinq dernières années.

Nous tenons cependant à préciser qu'aucun des changements proposés ne nous apportera d'avantages monétaires. Nos propositions, si elles étaient adoptées, permettraient de rationaliser l'administration de la loi, nous permettraient de mener nos affaires d'une façon plus efficace et permettraient d'améliorer la qualité des services fournis à notre clientèle.

Section 60 of the act provides a 90-day time limit for an importer to file a request with a designated official respecting the redetermination of tariff classification or reappraisal of value for duty. Revenue Canada, on the other hand, has a full two years within which to make a redetermination or reappraisal. We urge you to amend the act to provide the importer with a full two years to apply for redetermination or reappraisal. While the act allows the minister at his or her discretion to extend the time limit for such filing by the importer for up to two years, we believe that in the interest of fairness and equity the rights of the Crown and those of the taxpayers should be identical.

• 1045

As agents of our clients, we act on information provided to us in the same manner that a chartered accountant completes an income tax return for a client. We ask for equal treatment under the law. We therefore propose that the act be amended so that intent must be proven before a broker can be convicted of criminal liability. We submit that the insertion of the word "knowingly" in those sections of the act that deal with contravention would protect the broker from administrative errors. We should not be held criminally liable for an act that is unwittingly committed.

Under sections 110, 130, and 131, the Crown may seize goods being imported into Canada. While we acknowledge the need for such provisions in the act, we believe the importer should be given a detailed accounting in writing of why the goods have been seized.

[Translation]

Avec l'expansion du commerce international, les courtiers en douane deviennent de plus en plus importants pour les entreprises canadiennes. Aujourd'hui, nous jouons un rôle clé, car nous facilitons la circulation des biens dans un climat de réglementation commerciale et internationale qui évolue de plus en plus rapidement. Nous offrons aux compagnies canadiennes un service spécialisé qui leur permet de mieux s'imposer sur les marchés internationaux.

Mais nous ne sommes pas seulement utiles aux entreprises canadiennes, nous sommes des collaborateurs précieux pour le gouvernement. En effet, le fait que nous percevions très efficacement les taxes permet de transférer un coût du secteur public au secteur privé. En cette période de restrictions, il est particulièrement intéressant pour Revenu Canada de traiter avec 240 firmes de courtage au lieu d'essayer d'entretenir des relations avec 50,000 à 70,000 importateurs.

I would now like to outline four proposed changes to the Act. Legal wording respecting each change is found in the appendix to our submission. Our comments today are based on our practical experience with the day-to-day administration of this legislation over the past five years.

We would like to emphasize that none of our proposed amendments offers us any monetary advantage. If accepted, however, our recommendations would streamline the administration of the Act, allow us to be more efficient and result in better service for our clients.

L'article 60 de la loi prévoit qu'un importateur dispose de 90 jours pour présenter une demande de révision de la classification tarifaire ou de la valeur en douane à un agent désigné. Par contre, Revenu Canada dispose de deux années complètes pour procéder à une révision. Nous vous prions instamment de modifier la loi pour accorder à l'importateur ce même délai de deux ans pour demander une révision. Bien que la loi autorise le ministre à prolonger le délai accordé à l'importateur jusqu'à deux ans, il serait certainement plus équitable de prévoir les mêmes droits pour la Couronne et pour le contribuable.

En notre qualité d'agents de nos clients, nous utilisons les informations qui nous sont fournies de la même façon qu'un comptable agréé remplit les déclarations d'impôt de ses clients. Nous voudrions que la loi nous accorde le même traitement. Nous proposons donc de modifier la loi pour que la responsabilité criminelle d'un courtier ne puisse être établie quand il n'est pas possible de prouver qu'il a agi de façon intentionnelle. Les articles de la loi consacrés aux actes en contravention devraient donc contenir le terme «sciement», ce qui éviterait les erreurs administratives à l'endroit des courtiers. Il n'est pas normal qu'on nous tienne pour criminellement des responsables d'un acte commis par inadvertance.

Les articles 110, 130 et 131 permettent à la Couronne de saisir des biens importés au Canada. Nous savons que ces dispositions sont nécessaires, mais nous pensons que l'importateur devrait recevoir une liste détaillée des raisons pour lesquelles les biens ont été saisis.

[Texte]

Currently, only a general statement is provided by the department and the importer must file an access request to gain information on why his or her goods are not being released. We ask you to change the act so importers are informed quickly and in detail of the reasons for seizure.

Section 131 of the act currently provides no restriction on the length of time the minister can take to render a decision regarding a seizure made by his or her department. For example, importers have waited as long as 35 months before a decision was rendered.

The minister should be obliged to take a decision on each seizure within one year and should be required to provide the importer with a detailed written account of the decision.

Madam Chairman, that concludes our presentation. I hope you find our comments helpful and we urge you to give them serious consideration. We would be most pleased to respond to any questions you might have. Thank you.

The Vice-Chairman (Mrs. Feltham): Mr. Robinson, would any of your colleagues like to speak at this time, or will we go to questions now?

Mr. Robinson: I think we're prepared to go to questions, Madam Chairman.

The Vice-Chairman (Mrs. Feltham): Okay. Mr. Volpe.

Mr. Volpe (Eglinton—Lawrence): Thank you, Madam Chair, and thank you, Mr. Robinson and your colleagues, for coming before us.

I want to start with the last statement you made. There are some customs brokers who have some serious difficulties with this question of redetermination and the time period. Let me narrow it down just a little more.

In the area of importing electronics equipment, computerized equipment, and equipment for computers and computer-assisted technology, and so forth, it appears the two-year period given the government, or the department, for redetermination of classification sometimes exceeds the anticipated utility value of the items in question. It appears as well that in some cases the objects in question might have had one application but with the very quick turnaround in computer technology today, what happens is they have been surpassed or their adaptation has been changed dramatically.

I'm trying to get a handle on how best to deal with that, because we're talking about, in some cases, vast amounts of moneys to be made either by the importer or by the department in terms of the way the revenue is applied. Can you help me through that?

Mr. Robinson: I guess there are really two other considerations in addition to the redetermination and reappraisal. There is an obligation currently under the Customs Act for the customs people to make a decision within 30 days of the actual importation of the goods.

One of the issues we have discussed that we haven't included in this particular presentation is similar to the example you just gave. There's no question that it certainly is of great assistance to importers that they have a good handle

[Traduction]

À l'heure actuelle, le ministère ne fournit qu'une déclaration d'ordre général, et l'importateur doit déposer une requête spéciale pour savoir pourquoi ses biens ne lui sont pas rendus. Nous vous demandons donc de modifier la loi et de faire en sorte que les importateurs soient informés rapidement et en détail des raisons d'une saisie.

L'article 131 de la loi n'impose pas de délai au ministre en ce qui concerne la décision qu'il doit rendre en cas de saisie par son ministère. Par exemple, certains importateurs ont dû attendre une décision jusqu'à 35 mois.

Le ministre devrait être obligé, de prendre une décision au plus tard dans l'année qui suit une saisie et, tenu de fournir une décision circonstanciée.

Madame la présidente, voilà notre exposé. J'espère que vous trouverez nos observations utiles, et nous vous demandons de les étudier très sérieusement. Nous nous ferons un plaisir de répondre à toutes vos questions. Merci.

La vice-présidente (Mme Feltham): Monsieur Robinson, est-ce que l'un de vos collègues a quelque chose à ajouter, ou bien pouvons-nous passer aux questions?

M. Robinson: Je crois que nous sommes prêts à écouter vos questions, madame la présidente.

La vice-présidente (Mme Feltham): D'accord. Monsieur Volpe.

M. Volpe (Eglinton—Lawrence): Merci, madame la présidente, merci également à monsieur Robinson et à ses collègues.

Je vais commencer par votre dernière observation; certains courtiers en douane ont eu de gros problèmes avec cette question de la révision et des délais. Je vais essayer de cerner un peu le problème.

Lorsqu'on importe du matériel électronique, du matériel d'informatique, de l'équipement d'ordinateur, de la technologie informatique, etc., le délai dont dispose le gouvernement pour réviser, deux ans, dépasse parfois l'espérance de vie utile des articles en question. Dans certains cas également la technologie informatique évolue tellement rapidement à l'heure actuelle que ces articles sont dépassés ou leur application a changé considérablement quand une décision est enfin prise.

J'essaie de trouver la meilleure solution, car, dans certains cas, cela représente des sommes énormes, soit pour l'importateur, soit pour le ministère sous forme de revenu. Pouvez-vous m'aider?

M. Robinson: En fait, il n'y a pas seulement la révision, il y a deux autres considérations: à l'heure actuelle, les gens des douanes, aux termes de la loi, doivent prendre une décision dans les 30 jours de la date d'importation.

C'est une question dont nous avons discuté, bien que je n'en aie pas parlé dans mon exposé, et qui nous ramène à l'exemple que vous venez de donner. Il est certain que les importateurs ont tout intérêt à avoir une idée assez précise

[Text]

on what their duty-paid costs are going to be when the goods arrive in Canada. I think the last thing they want to find is that they are under an understanding today, for example, that there's a duty rate that applies and the tariff classification is 10%, and then to discover somewhere in the intervening period that no, no, we're taking a second look at this and it's going to be a higher percentage. In many cases, as you have already suggested, the goods perhaps are already sold or whatever. It is impossible then for the importer to recover this additional amount.

• 1050

It would be helpful, obviously, if people could get what we describe as binding rulings that the department would be obligated to respect for any importation that has already taken place.

Mr. Volpe: In the example I am fishing for... I have a very specific case in mind; I don't want to raise it here because it's not the forum.

In many respects, some of our manufacturers will import components that can be applied for a particular product and fall under a particular classification. When Revenue Canada goes through redetermination, it does so under a different set of potential usage.

How do we deal with your question of customs brokers knowingly being involved in one set of determination as opposed to the one that Revenue Canada would want? Maybe I could reword that. What process will Revenue Canada have to go through to deal with that type of generic example that you wouldn't go through or your membership wouldn't go through?

Mr. Robinson: Essentially, we go through exactly the same processes. When it comes to end-use type of tariff items, we are fortunate that Canada has adopted the Harmonized System of tariff classification. It makes the task of proper tariff classification, especially in end-use situations, that much more straightforward than we had under the previous tariff.

Obviously, the government maintains the right to review and double-check any tariff classification that is applied. Each case obviously has to be determined on the merits of the facts of where the particular component, material or article is incorporated into a finished product and what end use it has. Generally speaking—and I will defer here to my colleagues again—my experience would indicate that with the present customs tariff we are working with, the task is relatively straightforward. In most instances, there should not be areas of difficulty in trying to determine the proper tariff classification up front.

Mr. Réjean Poissant (Customs Committee Chairman, Canadian Society of Customs Brokers): I am trying to understand the purpose of your question. At the time of import, if Revenue Canada didn't come back to us within the 30-day period, because of section 58, classification is presumed to be final. They will come back on a classification, if there is a doubt, a fraud or a misuse of an end-use ANNEX code there. I am trying to understand the purpose of your question and what is behind it.

[Translation]

des droits de douane qu'ils vont payer lorsque les articles en question arriveront au Canada. Une des pires choses qui puissent leur arriver, c'est d'importer quelque chose en pensant que la classification tarifaire sera de 10 p. 100 pour découvrir plus tard qu'on s'est ravisé et que le pourcentage sera plus élevé. Comme vous l'avez dit, très souvent les articles en question sont déjà vendus, et l'importateur se trouve dans l'impossibilité de récupérer le supplément.

Si le ministère pouvait être obligé de rendre des décisions fermes au lieu de pouvoir revenir sur la classification tarifaire d'articles déjà importés, ce serait évidemment une excellente chose.

M. Volpe: J'ai un exemple très précis qui me vient à l'esprit, mais dont je ne voudrais pas donner les détails, car l'endroit n'est pas particulièrement bien choisi.

Très souvent nos fabricants importent des pièces dont ils ont besoin pour fabriquer un produit et qui sont classés d'une certaine façon. Quand Revenu Canada effectue une révision, on se fonde sur des utilisations différentes.

Que faut-il faire lorsque vos courtiers en douane réclament la classification dans le cadre d'une utilisation et que Revenu Canada voudrait la fonder sur une utilisation différente? Autrement dit, que devrait faire Revenu Canada pour régler ce problème lorsque la classification est fondée sur une utilisation avec laquelle vous-même et vos membres n'êtes pas d'accord?

M. Robinson: C'est plus ou moins le même processus. En ce qui concerne les articles classés par types d'utilisations, nous avons au Canada la chance d'avoir un système uniforme de classification tarifaire. Ce système, en particulier en ce qui concerne le classement par utilisations, est beaucoup plus simple que celui qui l'a précédé.

Évidemment, le gouvernement conserve le droit de revenir sur sa décision et de révéifier toute classification. Chaque décision dépend de la place d'une pièce, d'un matériau ou d'un article dans le produit fini et de son utilisation finale. En règle générale, et là encore je vais céder la parole à mes collègues, il semble que les tarifs douaniers actuels rendent la tâche relativement simple. Dans la plupart des cas il n'est pas très difficile de déterminer la classification tarifaire dès le départ.

M. Réjean Poissant (président du Comité des douanes, Société canadienne des courtiers en douane): J'essaie de comprendre l'objet de votre question. Au moment de l'importation, si Revenu Canada n'invoque pas l'article 58 dans un délai de 30 jours, on suppose que la classification est définitive. Une reconsidération est possible en cas de doute, de fraude ou de mauvaise utilisation du code de l'annexe. J'essaie de comprendre la raison de votre question.

[Texte]

Mr. Volpe: I have a particular case. I wanted to get a sense of how the organization would deal with it, as opposed to the individual broker in question.

Mr. Garnet Diamond (Member, Customs Committee, Canadian Association of Customs Brokers): I think I know exactly what you are referring to and it is an excellent observation on your part. I think you're saying that an importer deserves some protection when he has priced goods, wherever they may be purchased in the world, imported them, and paid the duties at that time. Anything after the fact, of course, is just lost funds.

Richard pointed out that the government at all times must. . . It is absolutely important that everybody is subject to appeal and review. For protection purposes of priced goods, we have discussed binding rulings. It is not included in this particular presentation because we feel it can be handled more administratively by the department rather than necessitating a change to the Customs Act. That is going to be one of our future approaches, that there is more finality at time of importation.

• 1055

Mr. Volpe: On the question of finality, there are reports coming to me that the department has entirely too much discretionary authority. You're suggesting to me that when the department does exercise its authority there be a finality about it, but the finality seems to be weighted on one side of the balance scale.

Mr. Diamond: It is right now, there's no question about it. But the subject of binding rulings may be specific to a particular instance. Maybe the generality of importation of future goods could be subject to review. It is not now, but this is an approach we intend to take outside of this committee. I hope that's helped a bit, has it?

Mr. Volpe: A little bit, and I thank you for it. I noticed that the other area of concern for you is the amount of the penalties or fines imposed. For an outside observer the status quo suggests that there is a very heavy deterrent factor. Is it your experience that applying your formula, double the normal that would be imposed, as opposed to the value of the goods plus, might encourage more contravention rather than less?

Mr. Richardson: Actually I think our main concern is not so much with the formula or the amount, but rather with the process. There's no question that a customs officer at a releasing point at even a junior level has a great deal of authority to make decisions with respect to seizures. It's our experience that the process one has to go through to even present the case, to make the appeal, to get the relief is quite a time-consuming one, and it's a difficult one. Our concern is more with the manner in which the seizures are dealt with as opposed to the actual formulas or the amounts that are involved.

Mr. Belsher (Fraser Valley East): Welcome here today. Mr. Robinson, it is nice to have a British Columbian speaking on behalf of an organization. Many times that doesn't happen.

[Traduction]

M. Volpe: Je pense à un cas particulier. Je voulais savoir si l'organisation aborderait le problème d'une façon différente de celle du courtier qui s'en occupe.

M. Garnet Diamond (membre du Comité des douanes, Société canadienne des courtiers en douane): Je sais exactement de quoi vous parlez, et c'est une excellente observation que vous faites. Vous pensez qu'un importateur mérite une certaine protection lorsqu'il a établi le prix de certains articles, où que ces articles aient été achetés dans le monde, lorsqu'il les a importés et lorsqu'il a payé les droits au moment de l'importation. Tout ce qui vient s'ajouter à cela par la suite est à fonds perdu.

Richard nous a dit que le gouvernement devait toujours. . . Les possibilités d'appel et de révision sont indispensables. Nous avons discuté de la possibilité de décisions définitives qui protégeraient les prix déjà établis. Nous n'avons pas mentionné cela dans notre exposé, car nous avons pensé que cela n'exigerait pas une modification à la Loi sur les douanes, que cela pourrait faire l'objet d'une modification administrative. C'est une chose que nous allons essayer d'obtenir, des décisions plus définitives au moment de l'importation.

M. Volpe: À ce sujet, j'entends dire que le ministère dispose d'un pouvoir discrétionnaire nettement excessif. Vous me dites que lorsque le ministère prend une décision, il faudrait que cette décision soit définitive, mais apparemment, ce caractère définitif penche particulièrement d'un côté de la balance.

M. Diamond: Pour l'instant, cela ne fait aucun doute. Mais ces décisions définitives pourraient être réservées à un cas particulier. À l'avenir, tous les biens importés pourraient faire l'objet d'une révision. Ce n'est pas le cas actuellement, mais nous avons l'intention de discuter de cette possibilité en dehors de ce comité. J'espère vous avoir aidé quelque peu.

M. Volpe: Un peu, et je vous en remercie. À part cela, vous vous inquiétez de l'importance des pénalités ou des amendes imposées. Quand on voit ces choses-là de l'extérieur, on a l'impression que les facteurs dissuasifs pèsent très lourd. À votre avis, si l'on retenait votre formule, c'est-à-dire le double du droit normal imposable, et non plus la valeur d'un bien, plus quelque chose, est-ce qu'on encouragerait les abus au lieu de les décourager?

M. Richardson: En fait, ce n'est pas tant la formule ou la somme en cause qui nous déplaît, mais plutôt le processus. Il est certain qu'un agent des douanes, mais relativement subalterne, dispose de beaucoup de pouvoir lorsqu'il prend la décision de libérer un article saisi ou de ne pas le faire. En effet, à l'heure actuelle, il faut beaucoup de temps et il est très difficile de faire appel d'une décision et de présenter sa cause. Pour cette raison, c'est plutôt la procédure des saisies qui nous préoccupe, beaucoup plus que les formules et les sommes en cause.

M. Belsher (Fraser Valley-Est): Je vous souhaite la bienvenue. Monsieur Robinson, c'est un plaisir de rencontrer un porte-parole d'une organisation qui vient de la Colombie-Britannique. Le plus souvent, ce n'est pas le cas.

[Text]

I'd just like to follow up on Mr. Volpe's question. How soon does the importer know that the predetermination he thought he was getting is going to be questioned? Is there a specific timeframe within which he is to be advised?

Mr. Diamond: The time period for redetermination is two years at the present, unless it's a case of fraud.

Mr. Belsher: My question was how soon from the time of importation will he be advised that it is going to be questioned.

Mr. Diamond: It could be any time during this period. The first determination under section 58 happens within 30 days, as Richard previously mentioned, then up to two years from the date of that determination, or if nothing happens it's deemed determination. It can be a two-year period. Thus is the uncertainty for the importer Mr. Volpe referred to.

Mr. Belsher: But within 30 days of importation he knows.

Mr. Robinson: In most instances that is 30 days.

Mr. Belsher: You're saying "in most instances". Is it a fact that it doesn't necessarily have to be?

Mr. Robinson: There's a requirement that the entry declaration be reviewed within the first 30 days by a customs official. If the importer receives no decision, it's deemed to have been accepted on that basis. However, at any time subsequent thereto, if further information should come to the attention of customs, they can always go back that period of time and make a redetermination or reappraisal on the basis of the facts they have before them.

• 1100

Mr. Belsher: So do I take it that in your recommendation, if one has gone to customs and gotten a predetermination on the facts, it becomes binding upon customs?

Mr. Robinson: This is not spelled out in our presentation, per se, but it is an issue which we would be supportive of in the interests of Canadian businesses being able to be competitive, knowing their costs.

Mr. Belsher: That's my concern. A person has already sold the goods, and yet his costs could have been greatly altered if a redetermination has put them into an entirely different category.

I would like to skip over to when you talk about the seizure. Are a lot of goods seized and held rather than using the other form you allude to here, so that the goods are held up for a long period of time?

Mr. Robinson: What typically happens when a customs officer makes a seizure is that the goods can be held by customs. The importer can go through the adjudication process. Alternatively, while that adjudication process is taking place, he can post a security deposit, an amount calculated that would be, in effect, a fine or a penalty, and obtain delivery of his goods and proceed with them. He then would go through the adjudication process and hopefully either get the amount mitigated down or eliminated completely, based on the facts.

[Translation]

Je reviens aux questions de M. Volpe. À quel moment l'importateur est-il prévenu que la révision sur laquelle il comptait va être remise en question? Est-ce qu'il est informé à un moment particulier?

M. Diamond: À l'heure actuelle, le ministère dispose de deux ans pour réviser, sauf en cas de fraude.

M. Belsher: Combien de temps après l'importation est-il prévenu d'une remise en question?

M. Diamond: Cela peut être n'importe quand pendant cette période. Aux termes de l'article 58, le premier classement doit se faire dans les 30 jours, comme Richard l'a dit tout à l'heure, et cette date est suivie d'un délai de deux ans. Si rien n'est fait, le classement est confirmé. Cela peut aller jusqu'à deux ans. Comme M. Volpe l'a dit, pour l'importateur, c'est une longue incertitude.

M. Belsher: Mais dans les 30 jours de l'importation il a une indication.

M. Robinson: Dans la plupart des cas, il s'agit de 30 jours.

M. Belsher: Vous dites «dans la plupart des cas»; ce n'est pas toujours ainsi?

M. Robinson: La déclaration en douane doit être révisée par un agent des douanes dans les 30 jours qui suivent. Si l'importateur ne reçoit pas de décision, il peut considérer que sa déclaration a été acceptée. Toutefois, à n'importe quel moment par la suite, et jusqu'à concurrence de deux ans, les douanes peuvent procéder à une révision si de nouvelles informations parviennent à leur attention.

M. Belsher: Si j'ai bien compris votre recommandation, lorsque les douanes ont rendu une décision sur les faits, cette décision deviendrait irrévocable?

M. Robinson: Nous ne le disons pas en toutes lettres dans notre exposé, mais nous serions certainement en faveur d'une telle recommandation si l'on veut que les entreprises canadiennes puissent être concurrentielles, puissent connaître leurs coûts.

M. Belsher: C'est ce qui me préoccupe. Une personne a déjà vendu la marchandise, et pourtant ses coûts pourraient être considérablement modifiés si après une révision ces marchandises se retrouvent dans une catégorie tout à fait différente.

J'aimerais maintenant aborder la question des saisies. Est-ce qu'on saisit et détient beaucoup de marchandises plutôt que d'utiliser l'autre forme à laquelle vous avez fait allusion, de sorte que les marchandises sont détenues pendant une longue période?

M. Robinson: Habituellement, lorsqu'un agent des douanes fait une saisie, les marchandises peuvent être détenues par les douanes. L'importateur peut passer par le processus d'arbitrage. Ou bien, pendant le processus d'arbitrage, il peut verser un dépôt de garantie, soit un montant équivalent en fait à une amende ou à une pénalité, et obtenir livraison de ses marchandises. À l'issue du processus d'arbitrage, ce montant peut être soit réduit, soit éliminé complètement, selon les faits.

[Texte]

Mr. Belsher: I think those are the points I wanted to ask our clients here. What percentage of goods that come into the country don't go by way of customs brokers? Is it a large body or a very small amount?

Mr. Robinson: It is relatively small. I would estimate that the figure for goods not handled through the customs brokers in Canada would most likely not exceed 20%.

Mr. Belsher: May I ask you, Mr. Robinson, if there is another organization we should be asking for input, in case they don't know we're looking at this act, who might pick up the 20% you don't represent?

Mr. Robinson: There are a number of organizations in addition to ourselves. We are, obviously, the group at the front line of most of these issues. I think we have a pretty good handle in terms of what are the needs of the importing community.

An organization called the Canadian Importers Association represents a number of importers in Canada. The Canadian Manufacturers' Association has their own trade-related group to deal with these similar issues. There are a couple of examples.

Mr. Butland (Sault Ste. Marie): I apologize for being an hour early and then 15 minutes late. I would like to think that both of them were beyond my control. I wasn't informed that I was going to be so early. But enough of that. You're probably not terribly interested in my stories.

In your proposed amendments, you're making suggestions. Do you think you're representing individuals or strictly the customs brokers when you talk about some of your amendments, particularly in seizures?

Mr. Robinson: No, we feel that we're representing our clients on these issues, that these are not areas that are going to impact one way or the other on customs brokers, per se. These are issues affecting importers.

Ms Carol Richardson (President, Canadian Society of Customs Brokers): We also consulted with the Canadian Importers Association on some of these issues. We know they'll be appearing before you next week. I think you'll see some similarity in our presentations on some of the important issues we've brought forward.

Mr. Butland: That certainly was going to be one of my questions. Has there been dialogue among interested parties?

Mr. Robinson: Yes, there has.

Mr. Butland: Is this including the customs department?

Mr. Robinson: We meet regularly with officials of the department at many levels. I think we're fortunate in Canada to have the type of customs administration we do.

In our experience, especially over the last few years, as we've been tending to look a little bit beyond just our traditional role as customs brokers within Canada, we've realized that the world trading environment is changing and

[Traduction]

M. Belsher: Voilà ce que je voulais demander à nos clients ici. Quel pourcentage des marchandises qui entrent au pays ne passent pas par des courtiers en douane? Est-ce un pourcentage important ou un très petit pourcentage?

M. Robinson: Le pourcentage est relativement peu élevé. Je dirais qu'il est peu probable que plus de 20 p. 100 des marchandises qui entrent au Canada ne passent pas par les courtiers en douane.

M. Belsher: Puis-je vous demander, monsieur Robinson, s'il y a un autre organisme à qui nous devrions demander son avis, au cas où il ne serait pas au courant du fait que nous examinons cette loi, et qui représenterait les 20 p. 100 que vous ne représentez pas?

M. Robinson: Il y a un certain nombre d'organismes en plus du nôtre. Notre groupe est, bien sûr, celui qui est le plus au fait de toute cette question. Je pense que nous comprenons assez bien quels sont les besoins des importateurs.

Un organisme qui s'appelle l'Association des importateurs canadiens représente un certain nombre d'importateurs au Canada. L'Association des manufacturiers canadiens a son propre groupe qui s'intéresse aux questions commerciales et qui s'occupe de ces questions également. Ce sont donc quelques exemples.

M. Butland (Sault Ste. Marie): Vous m'excuserez si je me suis présenté avec une heure d'avance, puis avec 15 minutes de retard. Dans les deux cas, la situation échappait à mon contrôle. On ne m'a pas informé que j'aurais autant d'avance. Mais cela suffit. Mes histoires ne vous intéressent sans doute pas terriblement.

Dans les amendements que vous proposez, vous faites des suggestions. Lorsque vous parlez de certains de ces amendements, plus particulièrement des saisies, représentez-vous les particuliers, ou strictement les courtiers en douane?

M. Robinson: Non, nous représentons nos clients, car ce ne sont pas des questions qui auront des conséquences d'une façon ou d'une autre pour les courtiers en douane comme tels. Ce sont des questions qui touchent les importateurs.

Mme Carol Richardson (présidente, Société canadienne des courtiers en douane): Nous avons également consulté l'Association des importateurs canadiens au sujet de certaines de ces questions. Vous pourrez constater certaines similarités dans nos exposés pour ce qui est des questions importantes que nous avons portées à votre attention.

M. Butland: J'allais vous poser la question. Y a-t-il eu un dialogue entre les parties intéressées?

M. Robinson: Oui.

M. Butland: Y compris avec le ministère des Douanes?

M. Robinson: Nous rencontrons régulièrement les fonctionnaires du ministère à plusieurs niveaux. Nous avons de la chance d'avoir le genre d'administration des douanes que nous avons au Canada.

Depuis quelques années, nous avons tendance à aller un peu au-delà de notre rôle traditionnel de courtiers en douane au Canada, et nous nous sommes rendu compte que l'environnement mondial change dans le domaine du

[Text]

that it's incumbent upon us to be able to provide a whole range of international trade-related services. Part of that has prompted us to dialogue with other organizations similar to ours around the world. It has been a wonderful learning experience, because it gave us the opportunity to share experiences first-hand with other people and to see how they are coping and dealing with the issues.

• 1105

I always come back from one of these affairs feeling quite proud and quite good. I know that we as Canadians have an awful lot more that we can and should be doing, but I still feel that we're doing as well or better than anyone else out there. I think that we try to take a proactive role on these issues, and the co-operation we receive from the department in trying to take advantage of the latest technological initiatives that are out there. . . they are right there and we are right there with them. We dialogue with them on all of these issues.

Mr. Butland: It is nice to hear that consultation is bringing about something positive these days.

In your proposed amendments, when you highlight the word "knowingly", is that for a purpose? I presume it is for a purpose, so what is the purpose?

Mr. Robinson: Typically to make trade happen and to allow shipments to cross our borders in as efficient a manner as possible, we have to rely on documentation that is supplied to us by others, i.e., our clients or their suppliers. When we make a declaration to customs on behalf of our client, we are doing so on the basis of the information that a third party has given to us.

If, for example, it's subsequently determined that there is an inaccuracy or that some of the information is incorrect, in accordance with the present wording of the act, we could be exposed to criminal liability. We therefore think it is important, it is critical, that intent be shown, that we knowingly did something that was incorrect. That is why we feel it is important that word be there.

Mr. Butland: Do you think the people are draconian in their actions? Has there been any follow-up as to the number of seizures that are in fact legitimate?

Ms Richardson: Our customs committee has identified and has had numerous discussions with Revenue Canada about a problem we call "nuisance seizures". They really don't really reflect the commercial reality of the world in which we and Revenue Canada operate. We felt that the recommendations we coming forward with, relating to the issue of seizures, would really go some distance in getting rid of those nuisance seizures, which are not only disruptive to the commercial community but also clog up Revenue Canada's own administrative system. We think that the insertion of the word "knowingly" here will have a positive effect.

[Translation]

commerce et qu'il nous incombe d'être en mesure d'offrir toute une série de services dans le domaine du commerce international. C'est en partie ce qui nous a poussés à dialoguer avec d'autres organismes comme le nôtre dans le monde. Cela a été une expérience très enrichissante, car nous avons eu l'occasion de partager nos expériences directement avec d'autres personnes et de voir comment ils font face aux problèmes.

Je reviens toujours de ces réunions avec un sentiment de fierté et de satisfaction. Je sais que nous, en tant que Canadiens, avons beaucoup plus que nous pouvons ou devrions faire, mais je suis tout de même convaincu que nous réussissons tout aussi bien ou même mieux que n'importe qui d'autre. Nous tentons de jouer un rôle proactif, et la coopération que nous recevons du ministère pour essayer de profiter des initiatives les plus récentes dans le domaine technologique. . . Les gens du ministère sont là, et nous sommes là avec eux. Nous dialoguons avec eux sur toutes ces questions.

M. Butland: Il est agréable d'entendre que la consultation apporte quelque chose de positif ces jours-ci.

Y a-t-il une raison pour laquelle vous soulignez le mot «sciemment» dans les amendements que vous proposez? Je suppose que vous avez une raison: alors, quelle est cette raison?

M. Robinson: Pour qu'il y ait commerce et pour permettre aux envois de traverser nos frontières le plus efficacement possible, nous devons nous fier à la documentation qui nous est fournie par d'autres, c'est-à-dire nos clients ou leurs fournisseurs. Ensuite, nous faisons une déclaration aux douanes au nom de notre client, et ce, en nous fondant sur les renseignements qu'une tierce partie nous a donnés.

Si par exemple il est déterminé par la suite qu'il y a une erreur ou que certains des renseignements sont erronés, selon le libellé actuel de la loi, nous pourrions être tenus criminellement responsables. Par conséquent, nous estimons qu'il est important et même crucial qu'il soit démontré qu'il y avait intention, que nous savions sciemment que nous faisons quelque chose d'incorrect. C'est pour cette raison que nous estimons qu'il est important d'inclure ce mot.

M. Butland: Croyez-vous que les gens prennent des mesures draconiennes? Avez-vous vérifié combien de saisies étaient effectivement légitimes?

Mme Richardson: Notre comité des douanes a déterminé qu'il y avait effectivement ce que nous appelons des «saisies vexatoires», et il en a discuté à plusieurs reprises avec Revenu Canada. Ces saisies ne reflètent pas vraiment la réalité commerciale du monde dans lequel nous et Revenu Canada fonctionnons. Nous avons pensé que les recommandations que nous vous présentons, en ce qui concerne la question des saisies, contribueraient considérablement à éliminer ce genre de saisies vexatoires, qui non seulement perturbent la communauté commerciale, mais obstruent en outre le propre système administratif de Revenu Canada. Nous croyons que le fait d'inclure le mot «sciemment» aura des conséquences positives.

[Texte]

Mr. Volpe: I would like to go back to the concept of process, which Mr. Robinson left with when he was trying to enlighten me on the way the act works.

On the question of process, if I can go back to the business of importing an item, end use has been determined, classified, and customs imposed and paid. The local official has 30 days to reappraise or redetermine, change the classification, and presumably levy a tax that would be higher or lower than that which was initially levied. I wouldn't imagine they would do it to levy a lower amount. Correct me if I am wrong, but I think the percentage of those incidents is minimal compared to those where it is an upward amount.

Mr. Robinson: That observation would be correct, although there are times when, sad to say, more was paid than should have been paid. Customs does pick up those kinds of situations and advise the importer accordingly.

Mr. Volpe: That raises two questions, one of which is related to what you said earlier. In order to appeal that process, the government, or the department—let me stop saying the government—has a two-year time period in which to make a redetermination, which obviously can be appealed, and the whole process in itself will be costly. Just by virtue of having done the reappraisal, or a local official making a different determination than the one which you imposed initially, we already have an additional cost imposed on the importer or the businessman. Am I on the right track so far?

• 1110

Mr. Robinson: Yes, most definitely.

Mr. Volpe: How much of this reappraisal turns out to be a nuisance reappraisal or a harassment reappraisal?

Mr. Robinson: I don't know that I can give you a specific answer or attempt to quantify that aspect of it.

Mr. Volpe: But does it occur?

Mr. Robinson: My experience would suggest that when Canada Customs has cause or a reason that they want to question further, they come forward and they ask for additional information so that they can make that kind of proper determination. I suppose that if in their minds—and this is always a judgmental decision—they feel that they are not getting the type of co-operation from the importer that they would reasonably expect to receive, then probably, yes, you could start to characterize things, that it now becomes a bit of a nuisance and this is what is happening.

I guess the question here is that we have to always be mindful of keeping the equation balanced, that it is fair and equitable for both sides. There is no question that Canada Customs, I think, operates on a basic premise that most people who are importing are honest and straightforward and want to conform to the laws of Canada. They also recognize that there are those individuals out there who will try to take advantage of whatever might be available to them, and that is

[Traduction]

M. Volpe: J'aimerais revenir au concept du processus auquel M. Robinson a fait allusion lorsqu'il tentait de m'expliquer le fonctionnement de la loi.

Sur la question du processus, si je peux revenir à la question de l'importation d'un article, l'utilisation finale a été déterminée, classifiée et les douanes imposées payées. L'agent des douanes local dispose de 30 jours pour réexaminer ou revoir la situation, changer la classification et, je suppose, percevoir une taxe qui serait plus élevée ou moins élevée que celle qui avait été perçue initialement. J'imagine qu'il ne le ferait pas pour percevoir un montant moins élevé. Corrigez-moi si je fais erreur, mais je pense que le pourcentage de ces cas est minime par rapport aux cas où le montant est révisé à la hausse.

M. Robinson: Cette observation est juste, bien que malheureusement il arrive parfois que le montant versé ait été trop élevé. Les douanes s'en rendent compte et avisent l'importateur comme il se doit.

M. Volpe: Cela soulève deux questions, dont l'une est reliée à ce que vous avez dit tout à l'heure. Lorsqu'une cause est en appel, le gouvernement, ou le ministère—je devrais cesser de parler du gouvernement—dispose d'une période de deux ans pour faire la révision, qui peut également être portée en appel, et tout le processus en soi devient très coûteux. Le simple fait de faire un nouvel examen, ou qu'un agent local fasse un classement différent de celui qui avait été imposé initialement, représente un coût additionnel pour les importateurs ou les gens d'affaires, n'est-ce pas?

M. Robinson: Oui, absolument.

M. Volpe: Jusqu'à quel point ce réexamen s'avère-t-il être un réexamen vexatoire ou constitue-t-il un harcèlement?

M. Robinson: Je ne pense pas pouvoir vous donner une réponse précise ni même tenter de quantifier les cas de harcèlement.

M. Volpe: Mais ces cas se produisent?

M. Robinson: D'après mon expérience, lorsque les agents de Douanes Canada ont des raisons de vouloir poser davantage de questions, ils demandent des renseignements supplémentaires afin de pouvoir prendre la bonne décision. Je suppose que si dans leur esprit—et c'est toujours une décision fondée sur le jugement—ils estiment qu'ils n'obtiennent pas la coopération à laquelle ils devraient raisonnablement s'attendre de la part de l'importateur, alors sans doute que oui, on pourrait dire qu'il s'agit un peu de harcèlement.

Il s'agit de savoir ici ce qui est juste et équitable pour les deux parties. Il ne fait aucun doute que Douanes Canada fonctionne selon le principe fondamental voulant que la plupart des importateurs sont honnêtes et directs et veulent respecter les lois canadiennes. Ils reconnaissent également que certaines personnes vont essayer de profiter de la situation, et n'importe qui a le droit de le faire. Ils doivent donc se protéger de façon à pouvoir faire ce genre de

[Text]

obviously anyone's right to do. So they have to have some built in protection to be able to come back later on and do this kind of reappraisal or redetermination. It just comes down to fairness and equity on both sides.

Mr. Volpe: One of those built-in protections is the professionalism of your own organization and the organization's members. I think you outlined, albeit briefly, that you don't just become a customs broker by hanging out a shingle. You also pointed out that you have an ongoing relationship and consultation with Revenue Canada. Presumably, you are on the same wavelength, and the need for Revenue Canada to come in and reappraise, or to have reasons to suspect motive or handling of merchandise, is not always evident. You are handling about 80% of all the imports that come into the country, or at least your members do. You say that most of them—I assume that is somewhere above 51%, because that is most, or maybe it is closer to 99%, I think it is even higher, if I read the statistics—are actually okay. What process, in your estimation, is in place to ensure that the harassment factor or the nuisance factor by Revenue Canada is minimized?

Mr. Robinson: I don't know that there is a formal process in place that adequately could address potential harassment and that kind of thing.

Mr. Volpe: Let me be more brutal. Do your members find that they need to safeguard their interests against local officials' application of discretion, discretionary authority?

Mr. Robinson: In most instances, no. Since the 25 years that I have been involved in the business, I can think of only once or twice in my own experience where I may have had reason to suspect that something isn't quite right. It is very difficult to pinpoint and determine actually whether there is a reason to be concerned or not to be concerned. Fortunately, I think most customs people recognize the value and the benefit of what we bring to the process. It is in our mutual interest, in those situations where there are differences, to sit down and iron them out. For the most part we've been fortunate over the years to have had the opportunity for those levels of co-operation. Beyond that, I cannot really comment.

• 1115

Mr. Volpe: Let me turn the table around just a little bit. In view of the fact you have a professional mechanism for your membership in order to qualify them as customs brokers, in view of the fact that you have an ongoing positive relationship with Revenue Canada, why would it not be fair for the department, through the act, to assume anything you do already carries with it a fine understanding of both end use and intended use? Why would we have to consider, using your words, that any error on your part might simply be a simple administrative error and that the act should be changed so we could demonstrate intent to commit a criminal offence on your behalf? Why wouldn't we assume you were doing a perfectly good job right off the bat anyway?

[Translation]

réexamen ou de révision. C'est tout simplement une question d'équité pour les deux parties.

M. Volpe: L'une de ces protections systématiques est le professionnalisme de votre propre organisme et de vos membres. Vous avez souligné, bien que brièvement, qu'on ne devient pas courtier en douane du jour au lendemain. Vous avez en outre fait remarquer que vous étiez toujours en relation avec Revenu Canada et que vous vous consultiez. Je présume que vous êtes sur la même longueur d'onde. Les raisons qui poussent Revenu Canada à soupçonner un cas de fraude ou à vouloir faire un réexamen ne sont pas toujours évidentes. Vous vous occupez d'environ 80 p. 100 de toutes les importations qui entrent au pays, ou du moins vos membres s'en occupent. Vous dites que la plupart d'entre eux sont honnêtes—je présume que cela peut représenter plus de 51 p. 100, parce que c'est la plupart, ou près de 99 p. 100, ce qui est encore plus élevé, si je lis les statistiques. À votre avis, quel processus existe pour veiller à ce que l'on minimise le harcèlement de la part de Revenu Canada?

M. Robinson: Je ne connais aucun processus officiel qui puisse empêcher ce genre de harcèlement éventuel.

M. Volpe: Permettez-moi d'être plus brutal. Vos membres estiment-ils qu'ils doivent protéger leurs intérêts contre le pouvoir discrétionnaire des agents locaux?

M. Robinson: Dans la plupart des cas, non. Depuis les 25 ans que je travaille dans ce domaine, il m'est arrivé seulement une fois ou deux de penser que j'avais peut-être raison de soupçonner que quelque chose n'allait pas. Il est très difficile de déterminer exactement si on a raison de s'inquiéter ou non. Heureusement, je pense que la plupart des agents des douanes reconnaissent la valeur et l'avantage de notre participation au processus. Lorsque nous avons des divergences d'opinions, il est dans notre intérêt mutuel d'en discuter ensemble et de les régler. Depuis des années, la plupart du temps nous avons eu beaucoup de chance d'obtenir cette collaboration. C'est vraiment tout ce que je peux dire.

M. Volpe: Examinons maintenant la question sous un angle légèrement différent. Étant donné que vos membres doivent répondre à certains critères professionnels pour se qualifier en tant que courtiers en douane, étant donné que vous avez des rapports permanents positifs avec Revenu Canada, ne serait-il pas juste que le ministère, de par la loi, présume que vous agissez toujours en comprenant très bien à la fois l'utilisation finale et l'utilisation prévue? Pourquoi devrions-nous considérer, comme vous l'avez dit dans vos propres mots, que toute erreur de votre part ne serait qu'une simple erreur administrative et que la loi devrait être changée de façon à ce qu'il soit nécessaire pour nous de prouver que vous aviez l'intention de commettre un acte criminel? Pourquoi ne pas présumer au départ que vous faites un excellent travail?

[Texte]

Mr. Robinson: Perhaps I could clarify what I said earlier, and I think that assumption is a fair one to make. You have to appreciate the declarations we make on behalf of importers are based on the information provided to us. This is the key that has to be understood. We're the middleman and third parties are giving us the information. We have to accept what we're given in most instances.

Mr. Volpe: And Revenue Canada doesn't?

Mr. Robinson: It may subsequently be determined that additional information may come forward into Revenue Canada's hands, which we as the customs broker may not be aware of at this point in time. So in good faith we made a declaration on behalf of the client, based on the information there, and this is why we are asking for the word "knowingly" to be inserted.

Mr. Volpe: I empathize with your request. I find, though, that if we accept the experiential and expertise factor you bring into the process, you would always do things knowingly. Your clients would come through you, because they would have a confidence level of your ability to understand the larger issues. Revenue Canada would also have confidence in you, because your experience and your expertise tells them you have a good handle on affairs and everything you do is always knowingly, otherwise you wouldn't be in business.

Mr. Robinson: Mr. Volpe, you have to appreciate we make a declaration to customs based on an invoice. In most instances, we seldom, if ever, physically see the goods. For example, where we have an invoice in front of us described as three dozen glasses in the shipment, it's not impossible, upon examination or further evidence which might come forward, that there could be something entirely different in this package.

Mr. Volpe: Thank you for clarifying that for me. I didn't mean to badger you. I just wanted to get down to the business of administrative error and criminal liability. I just wanted to see which side of the table it was coming from.

The Vice-Chairman (Mrs. Feltham): Mr. Butland, did you have another question?

Mr. Belsher: Ask him if "knowingly" is a weasel word.

Mr. Butland: I appreciate it's an onerous process to become a customs broker. I experienced a few in the local scene. I think we are getting to it now. You rely on your client to provide you with the papers that indicate what is in the shipment, what's being imported. Can you unwittingly represent someone who is less than frank with everybody? Forgive the naivety of my question, but are inspections routinely done, automatically done, or very seldom done, or is it merely a paper inspection as opposed to an actual shipment inspection?

[Traduction]

M. Robinson: Peut-être pourrais-je clarifier ce que j'ai dit tout à l'heure, et je pense que cette supposition est assez juste. Il faut comprendre que les déclarations que nous faisons au nom des importateurs sont fondées sur les renseignements qu'ils nous ont fournis. Voilà l'élément essentiel qu'il faut comprendre. Nous sommes des intermédiaires et nous recevons nos renseignements de tierces parties. Nous devons accepter les renseignements qu'ils nous fournissent dans la plupart des cas.

M. Volpe: Et Revenu Canada ne les accepte pas?

M. Robinson: Il arrive parfois que Revenu Canada obtienne d'autres renseignements dont nous, en tant que courtiers en douane, n'étions pas au courant à ce moment-là. Nous faisons donc une déclaration au nom du client en toute bonne foi, en nous fondant sur les renseignements dont nous disposons, et c'est pour cette raison que nous voulons inclure le mot «sciemment».

M. Volpe: Je comprends tout à fait votre demande. Cependant, étant donné votre expérience et vos compétences, vous devez toujours agir sciemment. Vos clients s'adressent à vous parce qu'ils ont confiance en vos capacités de comprendre les plus gros problèmes. Revenu Canada aurait également confiance en vous, car votre expérience et vos compétences signifient pour eux que vous comprenez bien ces questions et que tout ce que vous faites, vous le faites toujours sciemment, sinon vous ne seriez pas courtiers en douane.

M. Robinson: Monsieur Volpe, vous devez comprendre que nous faisons une déclaration aux douanes d'après les renseignements qui se trouvent sur une facture. Dans la plupart des cas, nous voyons rarement les marchandises, pour ne pas dire jamais. Par exemple, selon la facture que nous avons devant nous, l'envoi consiste en trois douzaines de verres, mais il n'est pas impossible, après examen ou d'autres preuves qui ont été présentées, que le contenu de ce paquet soit tout à fait différent.

M. Volpe: Je vous remercie de cet éclaircissement. Je ne voulais pas vous importuner. Je voulais seulement aborder la question des erreurs administratives et de la responsabilité criminelle. Je voulais tout simplement mieux comprendre votre point de vue.

La vice-présidente (Mme Feltham): Monsieur Butland, aviez-vous une autre question à proposer?

M. Belsher: Demandez-lui si le terme «sciemment» est équivoque.

M. Butland: Je sais qu'il est assez difficile de devenir courtier en douane. J'ai eu l'occasion d'en rencontrer quelques-uns. Je pense que nous commençons à comprendre. Vous comptez sur votre client pour qu'il vous fournisse les documents qui indiquent ce que contient l'envoi, quelles marchandises sont importées. Est-il possible que, sans le savoir, vous représentiez quelqu'un qui n'est pas très franc avec tout le monde? Pardonnez la naïveté de ma question, mais les inspections sont-elles faites systématiquement, automatiquement, ou très rarement? S'agit-il tout simplement d'une inspection sur papier, par opposition à une inspection réelle de l'envoi?

[Text]

[Translation]

• 1120

Mr. Robinson: I would suggest that the actual experience for physical examination of goods in Canada is probably something less than 5%, maybe closer to 30%. For most of the information and most of the declarations, the reliance is put heavily on the paper invoice we receive. Yes, there could be instances where, unwittingly, we just accept what we are given.

As customs brokers, we feel we have a major responsibility to keep importers informed and up-to-date in terms of customs laws and regulations. In fact, it is in their best interests to make sure they conform to those customs laws and regulations because the consequences of failure to do so can prove far more costly to them at the end of the day than whatever they think they might be able to achieve by circumventing the rules.

Mr. Butland: We are totally aware that people dump products in the country. They dump steel all over the place. All of the steel producers assure me this is going on, so perhaps the problem is not with you people at all. A 5% inspection rate, I am told, is not nearly high enough. I don't know if that is your area. Would you agree that the inspection rate is much too low?

Ms Richardson: I think there is no doubt that Revenue Canada, like every other federal government department, is having to do more with less. Back to Mr. Volpe's question earlier, that means their enforcement activity is having to become more selective. Perhaps that is some protection against the discretionary or arbitrary use of power and those kinds of difficulties. As well, Revenue Canada is relying on things like importer profiles and maybe more systematic approaches to enforcement than it has in the past.

I'm not sure whether we can say that 5% is enough or not enough without really looking at the results and at the number of valid commercial seizures made with that 5% inspection. Then we should look at the resources that Revenue Canada is committing to that function apart from all the other important functions the department is required to perform.

Mr. Belsher: I would like to deal with this word "knowingly". Has this been a problem? How many times have charges been laid against brokers because this word has been missing? What are we talking about here?

Mr. Robinson: In practical terms, I am not aware that action has been taken against customs brokers.

Mr. Belsher: When the review of the act was done, and this was back in 1986—this is the five-year review that was put into the legislation—were any of these things asked for at that time and omitted? Or are these amendments you have asked us to consider today coming out of your practice of the new act? Or is it a combination of both?

M. Robinson: Je dirais qu'au Canada, un examen physique des marchandises n'est sans doute effectué que dans moins de 5 p. 100 des cas. Pour la plupart des renseignements et des déclarations, on se fie énormément à la facture que nous recevons. Oui, il peut arriver que nous fassions involontairement une déclaration erronée parce que nous avons tout simplement accepté les renseignements qui nous ont été donnés.

En tant que courtiers en douane, nous avons la responsabilité de tenir les importateurs au courant des lois et des règlements sur les douanes. En fait, c'est dans leur intérêt de veiller à ce qu'ils respectent ces lois et règlements sur les douanes, car s'ils ne s'y conforment pas, les conséquences peuvent s'avérer beaucoup plus coûteuses pour eux que ce qu'ils pensent pouvoir obtenir en contournant les règles.

M. Butland: Nous sommes tous conscients que certaines personnes écoulent des produits à bas prix au Canada. C'est le cas de l'acier. Tous les producteurs d'acier m'assurent que c'est le cas; alors vous n'êtes peut-être pas du tout la source du problème. Un taux d'inspection de 5 p. 100, me dit-on, est loin d'être assez élevé. Je ne sais pas si c'est votre domaine. Êtes-vous d'accord pour dire que le taux d'inspection est beaucoup trop bas?

Mme Richardson: Il ne fait aucun doute à mon avis que Revenu Canada, comme tout autre ministère du gouvernement fédéral, doit faire davantage avec moins. Pour revenir à la question qu'a posée M. Volpe tout à l'heure, cela signifie qu'ils doivent être beaucoup plus sélectifs dans leurs activités de mise en application. Peut-être s'agit-il d'une certaine protection contre des pouvoirs discrétionnaires ou l'utilisation arbitraire d'un pouvoir discrétionnaire, et ce genre de problèmes. En outre, Revenu Canada se fie davantage au profil des importateurs et s'y prend de façon plus systématique que par le passé pour faire respecter la loi.

Je ne suis pas certain que nous puissions dire que 5 p. 100 soient suffisants ou pas suffisants sans vraiment examiner les résultats et le nombre de saisies commerciales valables effectuées au cours de ces inspections. Nous pourrions alors examiner les ressources que Revenu Canada alloue à cette fonction, outre toutes les autres fonctions importantes que le ministère doit exécuter.

M. Belsher: J'aimerais revenir sur le mot «sciemment». Cela a-t-il posé un problème? Combien de fois des accusations ont-elles été portées contre les courtiers parce que ce mot n'était pas inclus dans la loi? De quoi parlons-nous ici?

M. Robinson: Sur le plan pratique, je ne suis pas au courant que des poursuites aient été intentées contre des courtiers en douane.

M. Belsher: Lorsque la loi a été révisée, et c'était en 1986—nous effectuons l'examen quinquennal qui a été prévu dans la loi—ces amendements avaient-ils été proposés à l'époque sans qu'on y donne suite, ou s'agit-il d'amendements que vous nous demandez d'étudier aujourd'hui après avoir fait l'expérience de la nouvelle loi? Ou est-ce une combinaison des deux?

[Texte]

Mr. Robinson: The criminal liability part of it and the redetermine reappraisal, if memory serves me correctly, were definitely part of our submission back in 1985. The question of seizures in the process—maybe the members of the customs committee can help me out here—

A witness: I believe that's a new one.

Mr. Robinson: —was in addition to what we said back then.

Mr. Belsher: It is very instructive to know the background because three of the members weren't here back in 1986 when we were dealing with the legislation.

In your letter to us you also talked about encouraging voluntary disclosures. You say it's a procedure that is there but is not public. Would you care to elaborate on that?

Mr. Robinson: I am not sure. . . If I am missing the question, please help me out.

• 1125

Mr. Belsher: Okay. There's a procedure for a voluntary disclosure if an importer feels he has not paid sufficiently on that.

Mr. Robinson: That is correct.

Mr. Belsher: Are there any recommendations we should make to the minister to be put in the regulations to make it more visible? There are men and women who want to do things honestly. They want to pay what is due, no more and no less. Is there a way we can encourage this?

Mr. Robinson: Beyond what we have there, I don't know. I don't know that it's an issue that we've sat and discussed in detail, so I would hesitate in giving you a quick response this morning.

Mr. Diamond: Mr. Belsher, I think voluntary compliance has always been a big part of our business. . . to encourage our clientele, the Canadian taxpayer, to uphold the law. We have always emphasized this, even with our own clerical staff, from the ground right up to the top. I think you have raised a good point. In the future, with the electronic data processing and the electronic transmission that's already started, voluntary compliance will become a key issue with us. It will always remain so.

Mr. Belsher: Okay. I plan to ask the Canadian Importers Association that same question. They represent the other 20%, I believe. They appear before us next week. How is the paperwork? Is there a lot of paper or is it streamlined? Is it condensed and boiled down?

Mr. Robinson: I cannot think of any other business in the world that is more paper intensive than international trade, customs in particular. All of us recognize the costs that are associated with that aspect of it. We have a systems design committee that works closely with Customs to develop systems and procedures that have the effect of eliminating the paper burden as much as possible, and to take advantage of EDI capabilities and computer technology that's available today.

[Traduction]

M. Robinson: Si j'ai bonne mémoire, les amendements relatifs à la responsabilité criminelle et aux demandes de révision ou de réexamen faisaient partie de nos demandes en 1985. La question des saisies—les membres du comité peuvent peut-être m'aider. . .

Un témoin: Je crois qu'il s'agit d'une nouvelle proposition.

M. Robinson: . . . vient s'ajouter à ce que nous avons déjà demandé à l'époque.

M. Belsher: Ces explications sont très informatives, car trois de nos membres n'étaient pas ici en 1986 lorsque nous avons examiné la loi.

Dans la lettre que vous nous avez fait parvenir, vous dites également qu'il faut encourager les divulgations volontaires. Vous dites que la procédure existe, mais qu'elle n'est pas publique. Pourriez-vous nous en parler davantage?

M. Robinson: Excusez-moi, mais je n'ai pas très bien compris votre question.

M. Belsher: D'accord. Lorsqu'un importateur estime qu'il n'a pas payé suffisamment à ce titre, il peut se prévaloir d'une procédure de divulgation volontaire.

M. Robinson: C'est juste.

M. Belsher: Pourrions-nous recommander au ministre des ajouts au règlement pour que cette procédure soit mieux connue? Il y a des gens qui veulent faire les choses de façon honnête. Ils veulent payer ce qu'ils doivent, ni plus ni moins. Comment pouvons-nous encourager cela?

M. Robinson: Au-delà de ce qui existe déjà, je ne le sais pas. Je ne crois pas que nous en ayons discuté en détail; j'hésiterais donc à vous répondre rapidement ce matin.

M. Diamond: Monsieur Belsher, dans notre travail, nous avons toujours encouragé nos clients, les contribuables canadiens, à respecter volontairement la loi. Nous avons toujours mis l'accent là-dessus, même avec nos propres employés de bureau, de la base jusqu'au sommet de la pyramide. Je crois que vous avez soulevé un point intéressant. Le traitement et la transmission électroniques des données qui existent déjà souligneront encore à l'avenir l'importance du respect des lois de façon volontaire. Ce sera toujours le cas.

M. Belsher: D'accord. Je prévois poser la même question à l'Association canadienne des importateurs. Cette association représente l'autre 20 p. 100. Nous l'entendrons la semaine prochaine. Qu'en est-il des formulaires? Sont-ils nombreux? Ou a-t-on réussi à rationaliser et à réduire la paperasse?

M. Robinson: Je crois qu'aucun autre commerce au monde ne nécessite davantage de paperasserie que le commerce international, surtout au niveau des douanes. Nous reconnaissons tous les coûts qui sont liés à cet aspect du travail. Notre comité de la conception des systèmes travaille en étroite collaboration avec les douanes pour mettre au point des systèmes et des méthodes qui éliminent autant de paperasserie que possible, tout en profitant de ce dont nous disposons aujourd'hui en matière d'échange de données informatisées et de technologie informatique.

[Text]

The way the process works right now, typically a paper document is submitted to Customs. Essentially, it is a copy of an invoice which shows the quantity, description and value of the goods in order to obtain their release. A broker then does the calculation of value for duty. He applies the tariff classification, what rates are applicable, how much duty is payable, how much GST is payable, and then electronically transmits that information directly to Customs. So at that point no more paper is involved.

The initiative we're working on with Canada Customs right now is to try to eliminate that paper burden requirement up front, at the time of release. We're now talking in terms of being able to effect the release of goods electronically, from computer to computer. We see this as having a lot of benefits for the government and for importers.

Mr. Belsher: I think customs is starting to get more up to date with their equipment. They were lagging behind industry and behind you folks in particular. It is nice to know that your organization has come forward and said that the legislation we're working with is quite positive, that you have a good relationship with it but that you think we can improve it. I want to thank you for your positive recommendations to us. We'll certainly look at them seriously.

The Vice-Chairman (Mrs. Feltham): We've had a good discussion. Unless there are some pressing questions. . . All three parties are represented. . .

Mr. Fretz (Erie): I apologize to our witnesses for having arrived late. As our whip reminded us in caucus yesterday, the number of committees as compared to last year has increased significantly, and when members have two committees to attend at the same time, there is a bit of a problem.

• 1130

In the recommendations, you make amendments under criminal liability, submitting that the insertion of the word "knowingly" in those sections of the act dealing with contravention would protect the broker from administrative errors. I can see by the humour and the laughing here that it has already been asked. The question I would like to pose is have any of the brokers been charged over the past five years? If so, what were the circumstances?

Mr. Robinson: The simple answer is no.

Mr. Fretz: That was the easiest question; I should have asked a difficult one. I promise you I shall look over your brief. I just want to add my thanks to those of the members of the committee for your coming before us. Thank you very much.

The Vice-Chairman (Mrs. Feltham): I have one clarification I'd like you to make. You urge us to amend the act to provide the importer with a full two years to apply for redetermination or reappraisal. Yet earlier you were saying that you would like to see binding rulings very early on in the process to ensure business certainty. One is quite different from the other. Could you explain which you prefer to see in place?

[Translation]

Selon le processus actuel, il faut d'abord présenter un document au service des douanes. Il s'agit en fait d'une copie de la facture montrant la quantité, la description et la valeur des produits dont on souhaite le dédouanement. Le courtier calcule ensuite la valeur aux fins des droits de douane. À partir de la classification tarifaire, il établit quels sont les taux applicables, le montant des droits payables, le montant de la TPS payable, puis il transmet électroniquement ces renseignements directement aux douanes. Donc, à cette étape, il n'y a plus de formulaires.

Nous travaillons actuellement avec Douanes Canada pour essayer d'éliminer la paperasserie au moment du dédouanement. Nous essayons de déterminer comment on pourrait dédouaner les produits électroniquement, d'un ordinateur à l'autre. Cette solution semble présenter de nombreux avantages, tant pour le gouvernement que pour les importateurs.

M. Belsher: Je crois que les douanes sont en train de remettre leur équipement à jour. Ce service accusait un certain retard par rapport à l'industrie, et surtout par rapport à vous. Nous sommes heureux de voir que votre organisme a pris la parole pour dire que la loi que nous sommes en train d'examiner est très positive, que vous l'appuyez, mais qu'elle pourrait encore être améliorée. Je vous remercie des recommandations positives que vous nous avez faites. Nous les étudierons très sérieusement.

La vice-présidente (Mme Feltham): Nous avons eu une bonne discussion. À moins qu'il n'y ait des questions pressantes. . . Les trois partis sont représentés. . .

M. Fretz (Érié): Je prie nos témoins d'excuser mon retard. Comme notre whip nous l'a rappelé en caucus hier, le nombre des comités a augmenté considérablement par rapport à l'an dernier, et il y a toujours un problème lorsque les députés doivent participer à deux comités en même temps.

Dans vos recommandations, vous proposez des amendements en matière de responsabilité criminelle, et vous dites que si on insérait le mot «sciement» dans les articles de la loi portant sur les infractions, le courtier se trouverait protégé en cas d'erreur administrative. Je constate d'après les rires que ma question soulève qu'elle a déjà été posée. Ma question est la suivante: est-ce que des accusations ont été portées contre des courtiers au cours des cinq dernières années? Si c'est le cas, quelle était la situation?

M. Robinson: Je peux vous répondre tout simplement par la négative.

M. Fretz: Ma question était trop facile; j'aurais dû en poser une difficile. Je vous promets de lire votre mémoire. J'ajoute mes remerciements à ceux que vous ont déjà faits les membres du comité pour votre présence parmi nous.

La vice-présidente (Mme Feltham): J'aimerais obtenir des éclaircissements sur un point. Vous nous demandez de modifier la loi de façon à ce que les importateurs disposent de deux années pour présenter une demande de révision ou de réexamen. Cependant, vous avez dit plus tôt que vous aimeriez pouvoir obtenir des décisions irrévocables dès le début du processus de façon à ce que vos affaires jouissent d'une plus grande certitude. Il y a un écart entre les deux. Laquelle des deux mesures préféreriez-vous voir adopter?

[Texte]

Mr. Robinson: I think those two considerations are mutually exclusive. We shouldn't try to confuse one with the other.

We are saying with the two-year time limit that administratively the department is doing that today. Given the fact that the government has the right for the two-year timeframe within the Customs Act to make their determination on their own, we would like to see the act amended from the present 90-day timeframe, which an importer has legally within the act, to its being formalized into the two-year timeframe. That's what we are suggesting there. That's one issue.

The other issue you're referring to is really a business-related matter. Someone always wants to know what the costs are going to be at the end of the day. To be able to have a ruling from customs that would be binding upon them for future importations so that the importer will know that this is what his duty costs are going to be is certainly helpful to Canadian business competitiveness. We would support having that option available.

The Vice-Chairman (Mrs. Feltham): Thank you very much for coming today. Also thank you to Mr. Diamond, Ms Richardson, and Mr. Poissant. I think Mr. Volpe has another question.

Mr. Volpe: Very briefly on a follow-up on your question, I just wondered whether administratively, in your view, it would be preferable, if you couldn't go up to two years and have the same opportunities as the department, to drop the department's timeframe down from two years to lower?

Mr. Diamond: While the issues are separate, they are also very directly related. The two-year determination we request on behalf of our clientele may be necessary. Let's say, as an example, this binding ruling is in effect. There may be further information come to light within six months to seven months. It may be precedent from a tariff board decision. It may be information provided by a foreign manufacturer as to the composition of a particular material or article. In that particular case, the taxpayer could then take advantage of that precedent.

Mr. Volpe: All the business decisions with respect to cost associated with customs tariffs will already have been made and taken into account in the business stream.

Mr. Diamond: On the imported product, it is possible in this case. We're looking at precedent for the future.

Mr. Volpe: That's an entirely different issue. From the point of view of the business decision made with respect to that item, all the associated manufacturing or sales with respect to that item will already have been made and will have been taken into account, both on a cost side and on a profit side. Something going on down two years down the road is not necessarily going to impact on a decision that was already financially and economically made.

Mr. Diamond: My point is there for future planning. That's my only point.

[Traduction]

M. Robinson: Je crois ici qu'il s'agit de deux éléments qui s'excluent mutuellement. Il ne faut pas essayer de les rapprocher.

Le ministère permet déjà, sur le plan administratif, cette limite de deux ans. Compte tenu de ce que le gouvernement dispose, aux termes de la Loi sur les douanes, de deux ans pour procéder à la révision, nous aimerions que la loi soit modifiée de façon à ce que le délai de 90 jours imposé aux importateurs par la loi passe officiellement à deux ans. Voilà pour la première question.

L'autre question que vous mentionnez est liée aux transactions elles-mêmes. Nous voulons tous savoir quels seront les frais qui nous seront imposés en fin de compte. Les décisions qui seraient prises par les douanes lieraient celles-ci à l'égard des importations futures de façon à ce que les importateurs sachent quels seront les droits de douane à payer. Cela serait certainement utile dans le cadre de la compétitivité des entreprises canadiennes. Nous aimerions que cela soit possible.

La vice-présidente (Mme Feltham): Je vous remercie de votre témoignage. Je remercie également M. Diamond, M^{me} Richardson et M. Poissant. M. Volpe a une autre question à poser.

M. Volpe: Ma question fait suite à la question précédente. Je me demande si, du point de vue administratif, il serait préférable, si l'on ne vous accorde pas ce délai de deux ans, que le délai dont dispose le ministère soit réduit.

M. Diamond: Il s'agit de deux questions distinctes, mais il y a un lien direct entre elles. Ce délai de deux ans que nous demandons au nom de nos clients pourrait être nécessaire. Supposons par exemple que l'on puisse obtenir des décisions irrévocables. Il se pourrait que des renseignements soient révélés six ou sept mois plus tard. Il pourrait s'agir d'une décision précédente du tribunal canadien du commerce extérieur ou de renseignements fournis par le manufacturier étranger sur la composition de matériaux particuliers ou d'un article. Dans ce cas, le contribuable pourrait profiter du précédent.

M. Volpe: Toutes les décisions commerciales sur les coûts liés aux tarifs douaniers auront déjà été prises, et on en tiendra compte dans les transactions.

M. Diamond: Dans un tel cas, il serait possible de le faire à l'égard du produit importé. Il s'agit de précédents qui pourraient s'appliquer à l'avenir.

M. Volpe: C'est une tout autre question. Pour ce qui est de la décision commerciale sur cet article, toutes les transactions de fabrication ou de vente liées à cet article auront déjà été prises et prises en compte, tant pour ce qui est des coûts que du profit. Un délai de deux ans n'aura peut-être pas d'effet sur une décision qui a déjà été prise sur le plan financier et économique.

M. Diamond: C'est un point dont on pourrait tenir compte dans la planification future. C'est mon seul point.

[Text]

[Translation]

• 1135

Mr. Volpe: So you don't really object to the idea that if the government's opportunity to redetermine or reappraise the situation would be reduced, that would still come closer to allowing you and your clientele to make better business decisions?

Mr. Diamond: In my own personal opinion, I think it would be an ideal situation, but I think it's not a realistic request.

Mr. Volpe: But it's feasible?

Mr. Diamond: It's feasible.

The Vice-Chairman (Mrs. Feltham): Again, thank you very much for coming.

Before the members leave, we would like to talk about future business. We know we have a meeting next week, but we would like to discuss that. It may be a good idea to go into camera to discuss it. Thank you.

[Proceedings continue in camera]

M. Volpe: Donc, vous ne vous opposez pas vraiment à l'idée que si on réduisait le délai dont dispose le gouvernement pour la révision et le réexamen, cela vous permettrait, tant à vous qu'à vos clients, de prendre de meilleures décisions commerciales?

M. Diamond: À mon avis, je crois que ce serait idéal, mais je ne crois pas que ce soit une demande réaliste.

M. Volpe: Est-ce faisable?

M. Diamond: Oui.

La vice-présidente (Mme Feltham): Merci encore d'être venus.

Avant que les députés partent, j'aimerais parler de nos travaux futurs. Nous savons que nous nous réunirons la semaine prochaine, mais j'aimerais en discuter maintenant. Ce serait peut-être une bonne idée d'en discuter à huis clos. Merci.

[La séance se poursuit à huis clos]

MAIL  POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communications Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Canadian Association of Customs Brokers:

Richard Robinson, Chairman;

Carol Richardson, President;

Réjean Poissant, Customs Committee Chairman;

Garnet Diamond, Customs Committee Member.

TÉMOINS

De l'Association canadienne des courtiers en douane:

Richard Robinson, président du conseil d'administration;

Carol Richardson, présidente;

Réjean Poissant, président du comité des douanes;

Garnet Diamond, membre du comité des douanes.

XC 2
1991

87

HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 3

Fascicule n° 3

Thursday, December 5, 1991

Le jeudi 5 décembre 1991

Chairman: Clément Couture

Président: Clément Couture

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on the

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial chargé de l'examen de la

Act Respecting Customs

Loi concernant les Douanes

RESPECTING:

Comprehensive review of the provisions and operations of *An Act respecting Customs* (Chapter 1, 2nd Supplement, Revised Statutes of Canada 1985)

CONCERNANT:

Examen complet des dispositions et de l'application de la *Loi concernant les douanes* (Lois révisées du Canada 1985, 2^e supplément, chapitre 1)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,
1991

Troisième session de la trente-quatrième législature,
1991

SPECIAL COMMITTEE ON THE ACT RESPECTING
CUSTOMS

Chairman: Clément Couture

Vice-Chairmen: Louise Feltham
George Rideout

Members

Ross Belsher
Steve Butland
Girve Fretz
Barry Moore
Joseph Volpe—(8)

(Quorum 5)

Diane Diotte

Clerk of the Committee

Membership changes:

In accordance with the Order adopted by the House of Commons on October 7, 1991:

On Friday, November 29, 1991:

Barry Moore replaced Michel Champagne.

COMITÉ SPÉCIAL CHARGÉ DE L'EXAMEN DE LA
LOI CONCERNANT LES DOUANES

Président: Clément Couture

Vice-présidents: Louise Feltham
George Rideout

Membres

Ross Belsher
Steve Butland
Girve Fretz
Barry Moore
Joseph Volpe—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Diane Diotte

Changements à la liste des membres:

Conformément à l'Ordre adopté par la Chambre des communes le 7 octobre 1991:

Le vendredi 29 novembre 1991:

Barry Moore remplace Michel Champagne.

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 5, 1991
(6)

[Text]

The Special Committee on the Act respecting Customs met at 9:41 o'clock a.m., this day, in Room 208, West Block, the Chairman, Clément Couture, presiding.

Members of the Committee present: Ross Belsher, Steve Butland, Clément Couture, Barry Moore, George Rideout and Joseph Volpe.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Monique Hébert, Research Officer.

Witnesses: From the Canadian Importers Association: Donald R. McArthur, President; Riyaz Dattu, Partner, McCarthy Tétrault; Richard Gottlieb, Partner, Gottlieb & Pearson. *From the Canadian Highway Sufferance Warehouse Association:* Christopher Du Vernet, Counsel; Greg Moir, Vice-President, HM Wakely Ltd.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, September 18, 1991, relating to the comprehensive review of the Act respecting Customs (Chapter 1, 2nd Supplement, Revised Statutes of Canada, 1985, section 168). (See *Minutes of Proceedings, Wednesday, October 2, 1991, Issue No. 1*).

Donald R. McArthur made a statement and, with the other witnesses from the Canadian Importers Association, answered questions.

Christopher Du Vernet made a statement and, with the other witness from the Canadian Highway Sufferance Warehouse Association, answered questions.

At 11:05 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Diane Diotte

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 5 DÉCEMBRE 1991
(6)

[Traduction]

Le Comité spécial chargé de l'examen de la Loi concernant les douanes se réunit à 9 h 41 dans la salle 208 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Clément Couture (*président*).

Membres du Comité présents: Ross Belsher, Steve Butland, Clément Couture, Barry Moore, George Rideout et Joseph Volpe.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Monique Hébert, attachée de recherche.

Témoins: De l'Association des importateurs canadiens: Donald R. McArthur, président; Riyaz Dattu, associé, McCarthy Tétrault; Richard Gottlieb, associé, Gottlieb & Pearson. *De l'Association canadienne des entrepôts routiers d'attente:* Christopher Du Vernet, avocat-conseil; Greg Moir, vice-président, HM Wakely Ltée.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 18 septembre 1991, le Comité poursuit l'examen complet des dispositions et de l'application de la Loi concernant les douanes (Lois révisées du Canada (1985), 2^e supplément, c. 1, article 168). (*Voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 2 octobre 1991, fascicule n° 1*).

Donald R. McArthur fait un exposé, puis répond aux questions avec les autres témoins de l'Association des importateurs canadiens.

Christopher Du Vernet fait un exposé, puis répond aux questions avec l'autre témoin de l'Association canadienne des entrepôts routiers d'attente.

À 11 h 05, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Diane Diotte

[Text]

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Thursday, December 5, 1991

• 0944

The Chairman: I'll call the meeting to order. We have this morning as first witnesses l'Association des importateurs canadiens. They are represented by Mr. McArthur, Mr. Dattu, and Mr. Gottlieb.

I would like to welcome you in front of our committee, the purpose of which is to revise the customs and excise bill. I will permit you an opening statement and then we'll go to questions.

Mr. Donald R. McArthur (President, Canadian Importers Association): We appreciate having this opportunity to present our brief to this committee this morning.

• 0945

This brief has been constructed in a number of ways after a rather broad consultation with all of our members and in co-operation with the law firms of Gottlieb & Pearson and McCarthy Tétrault, both of which are represented here this morning.

If I may just formally introduce these gentlemen whose names you have already mentioned, Richard Gottlieb is a senior partner of Gottlieb & Pearson and Riyaz Dattu is a senior partner in the firm of McCarthy Tétrault. Both these firms have been longstanding members of our association. Both these gentlemen are going to provide the substance of our presentation.

Before doing that, I may just tell you a bit about the Canadian Importers Association. It has been around for a long time. We began in 1932. It was founded to promote Canada's international trade and to provide support services for its membership.

The membership today amounts to 700 corporate members and many other branches. It consists of a number of sectors, including manufacturers that are very large importers of goods for further processing. It includes retail chains and independent importer-distributors, which together employ, we estimate, something well in excess of 200,000 Canadians. We also represent some special sectoral committees that act as small associations in their own right, and there are five of those.

The association maintains very active consultations with the Department of National Revenue on an ongoing basis. I mean virtually a daily basis, but including frequent meetings with senior members of the department. We also have a practice now that we have had for a number of years where our board of directors meets with the deputy minister once a year in a free-wheeling discussion that takes the better part of a day. We find those consultations particularly helpful.

I would also like to say that we were very pleased to be chosen by Revenue Canada to act as the vehicle to introduce its Customs 2000, a major initiative that will be carried through this decade and into the next. We are an active member of the customs consultative committee.

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le jeudi 5 décembre 1991

Le président: La séance est ouverte. Nous accueillons d'abord ce matin des représentants de l'Association des importateurs canadiens. Il s'agit de MM. McArthur, Dattu et Gottlieb.

J'aimerais vous souhaiter la bienvenue devant notre comité, dont le mandat est de revoir la Loi sur les douanes et la Loi sur l'accise. Je vous demande de faire votre déclaration préliminaire, après quoi j'ouvrirai la période des questions.

M. Donald R. McArthur (président, Association des importateurs canadiens): Nous vous remercions de nous permettre de présenter notre mémoire au comité ce matin.

Ce mémoire, fruit des consultations menées auprès de nos membres, a été préparé en collaboration avec les cabinets d'avocats Gottlieb & Pearson et McCarthy Tétrault, qui sont tous deux représentés ici ce matin.

Permettez-moi d'abord de vous présenter officiellement les personnes dont vous avez mentionné le nom. M. Richard Gottlieb est associé principal chez Gottlieb & Pearson, et M. Riyaz Dattu est associé principal chez McCarthy Tétrault. Ces deux cabinets sont des membres de longue date de notre association. MM. Gottlieb et Dattu se partageront la présentation de notre mémoire.

Avant de leur donner la parole, j'aimerais vous dire quelques mots au sujet de l'Association des importateurs canadiens. Notre association n'est pas nouvelle. Elle a été créée en 1932 dans le but de promouvoir les échanges commerciaux entre le Canada et d'autres pays en offrant des services de soutien à ses membres.

Notre association compte aujourd'hui 700 sociétés membres appartenant à tous les secteurs de l'économie. Elle regroupe des fabricants qui constituent d'importants importateurs de biens destinés à la transformation ultérieure. Elle compte également des chaînes de magasins au détail ainsi que des importateurs distributeurs indépendants qui, selon nous, emploient au total plus de 200,000 Canadiens. Nous représentons également cinq comités sectoriels spéciaux qui constituent eux-mêmes de petites associations.

Notre association entretient des liens étroits et soutenus avec le ministère du Revenu national. Ces consultations ont presque lieu quotidiennement et prennent la forme de réunions fréquentes avec la direction du ministère. Depuis plusieurs années déjà, notre conseil d'administration rencontre également, une fois l'an, le sous-ministre dans le but de discuter avec lui de façon franche et cordiale de toute une gamme de sujets qui nous intéressent. Nous considérons ces consultations très utiles.

J'aimerais également vous dire à quel point nous sommes heureux d'avoir été choisis par Revenu Canada pour lancer l'important projet Douanes 2000, dont la mise en oeuvre s'échelonnait pendant toute cette décennie et la suivante. Nous sommes un membre actif du comité de consultation des douanes.

[Texte]

We have a keen interest in this review of the Customs Act, as the legislation, as you could imagine, affects the membership of the association on a daily basis. We fully supported the Customs Act when it was first introduced and we continue to support it today, but the association is of the view nevertheless that there are certain areas of the current Customs Act in which amendments would result in a more efficient and equitable system.

It is in this spirit that we submit our brief. We have a total of nine points. We do not propose to read the brief to you but rather simply to give some of the substance of it and then be prepared to answer any questions that you may have. To start off the discussion, then, I will call on Mr. Dattu.

Mr. Riyaz Dattu (Canadian Importers Association): Mr. Chairman and members of the committee, thank you for providing us this opportunity to make representations to you on the Customs Act.

As Mr. McArthur has indicated, I will be dealing with pages 2 to 5 of the brief that has been put before you by the Canadian Importers Association, and my colleague Mr. Gottlieb will be dealing with pages 5 to 8.

As a preliminary remark I would like to note that our comments today on the enforcement provisions of the Customs Act are restricted to what I may refer to as the institutional biases inherent in these provisions relative to importers.

We are not questioning at all the integrity of the customs officers who have to work within that institutional framework. To a certain extent I am sure my colleague Mr. Gottlieb will agree that by and far most customs officers we deal with on a day-to-day basis conduct their affairs in a manner that is very professional. There is integrity to their actions.

What we are really talking about today is the institutional bias that the Customs Act essentially has inherent in it as against importers. Having said that, what I would like to do is summarize our recommendations for changes in the enforcement provisions of the Customs Act which are to be found in sections 110 to 137 of the act.

• 0950

First, we would like to see the amount of penalties payable for customs infractions equated in some degree to the degree of culpability of the importer. We would suggest that, like the U.S., the Canadian legislation should provide for the following three degrees of culpability: negligence, gross negligence, and fraud.

At the present time, the Customs Act does not have these degrees of culpability. There is essentially one standard. As soon as there's a contravention of the act penalties are imposed, and under the act they can be as high as the duty-paid value of the goods.

Now it's true that remission is granted in many situations to importers, depending on circumstances that may be found with respect to the particular importation. What you have, essentially, is a starting point that tends to be on the high side. Now, I should also mention that given the statutory framework whereby the duties can be as high as duty-paid value, that essentially would in most instances drive most importing concerns out of business, be they importers acting as distributors or manufacturers.

[Traduction]

Nous portons un vif intérêt à la révision de la Loi sur les douanes, vu son incidence sur les activités quotidiennes de nos membres. Nous avons pleinement appuyé l'adoption de la première Loi sur les douanes, comme nous appuyons maintenant sa révision. Notre association est cependant favorable à la modification de certaines dispositions de la loi actuelle dans le but de rendre son application plus efficace et équitable.

C'est dans cet esprit que nous présentons notre mémoire. Il comporte neuf points au total. Au lieu de vous le lire, nous nous contenterons de vous en faire un résumé et de répondre ensuite à vos questions s'y rapportant. Je demanderais donc à M. Dattu d'entamer la discussion.

M. Riyaz Dattu (Association des importateurs canadiens): Monsieur le président, mesdames et messieurs, je vous remercie de nous permettre de vous faire part de nos vues au sujet de la Loi sur les douanes.

Comme M. McArthur l'a dit, je vous présenterai les points du mémoire de l'Association des importateurs canadiens qui sont exposés de la page 2 à la page 5, et mon collègue, M. Gottlieb, vous présentera le reste du mémoire.

Permettez-moi d'abord de mentionner que nous nous limiterons, dans nos observations portant sur l'application de la Loi sur les douanes, aux dispositions qui défavorisent les importateurs.

Nous ne mettons pas en doute l'intégrité des agents des douanes qui sont chargés de l'application de la loi. Je suis convaincu que mon collègue, M. Gottlieb, sera d'accord avec moi pour dire que, dans l'ensemble, les agents des douanes avec lesquels nous traitons quotidiennement s'acquittent de leurs responsabilités de façon très professionnelle. Leur intégrité est incontestable.

Nous voulons plutôt attirer votre attention aujourd'hui sur les dispositions de la Loi sur les douanes qui sont préjudiciables aux importateurs. Cela étant dit, j'aimerais maintenant vous résumer les changements que nous recommandons aux dispositions de la Loi sur les douanes qui correspondent aux articles 110 à 137.

Premièrement, nous aimerions que les amendes sanctionnant les infractions à la loi soient proportionnelles au degré de culpabilité de l'importateur. Nous recommandons que, comme la loi américaine, la loi canadienne établisse trois degrés de culpabilité: la négligence, la négligence grave et la fraude.

La Loi sur les douanes actuellement en vigueur ne prévoit pas différents degrés de culpabilité. Une seule norme de conduite s'applique. Dès qu'il y a infraction à la loi, on impose une amende qui peut correspondre à la valeur à l'acquitté.

Il est vrai qu'une remise est souvent accordée à l'importateur en fonction des circonstances visées. Quoi qu'il en soit, dès le départ, on n'y va pas de main morte. Étant donné que les droits peuvent être aussi élevés que la valeur à l'acquitté, je me dois de vous faire remarquer que, dans la plupart des cas, l'imposition d'une telle amende acculera la plupart des importateurs à la faillite, qu'il s'agisse de distributeurs ou de fabricants.

[Text]

Revenue Canada recognizes that and usually does not impose a penalty equal to the duty-paid value. Generally, the penalty is three to four times the duty and taxes forgone. Even that amount, if you were to look at some of the penalties that have been imposed, can be extremely high. We've provided you with appendices as examples of cases where the amounts of penalties have been substantially high. The PAC Stainless Steel Ltd. case is one, where the amount of penalty, as reported by the courts, ran into the millions of dollars.

Secondly, we would like to see more transparency in the Customs Act, in all steps leading to and including the final decision by the minister to impose a penalty. Detailed reasons should be provided in the first instance to importers facing penalties, and when the final decision is rendered by the minister to impose a penalty that decision should be explained in detail.

We would also like to see greater access for importers to information being used by customs authorities to justify a penalty. Now let me elaborate a bit on that particular point.

The statutory provisions right now do not require the minister and customs officers in the first instance to give anything more than bare reasons for the seizure. By bare, I mean usually a two-or three-line reason is given, such as there's been smuggling or there's been undervaluation or there's been failure to report. Beyond that nothing more is required. When the minister renders his decision, it generally tends to be in two or three lines as well.

Courts have generally said that given the provisions of the Customs Act, they cannot demand that Revenue Canada provide greater reasons for their decisions. We've provided you with an appendix to illustrate that. In appendix A, you'll find the PAC Stainless Steel case decision summarized. We've highlighted for you the principles that emerge from a series of cases by PAC Stainless Steel.

The bottom line of our recommendation is that information should be provided to importers so that they know what it is they're faced with. When a decision is made by the minister to impose a penalty, or in some situations not to impose a penalty, reasons should be provided so that one is aware of the circumstances under which the minister made his decision. Then the importer has the opportunity, if the reasons are not satisfactory, to make an appeal to the Federal Court.

Thirdly, we would like to see a full right of appeal given to importers from the minister's decision to the Canadian International Trade Tribunal, for example. The issue of whether or not there's been a contravention of the Customs Act would be considered, and also if the amount of penalty imposed was within the statutory guidelines based on the degree of culpability—the guidelines that I presented earlier. The tribunal would also decide if the penalty was fair and equitable under the circumstances.

Even though you may have the maximum penalty for a gross negligence case, the circumstances may be such that the maximum for a gross negligence situation should not be imposed in that circumstance. The tribunal should have the opportunity to look at the circumstances and decide what is equitable and fair.

[Translation]

Conscient de ce fait, Revenu Canada n'impose habituellement pas une amende égale à la valeur à l'acquitté. D'ordinaire, l'amende correspond à trois ou quatre fois la valeur des droits et des taxes non payés. Comme certaines des amendes déjà imposées le reflètent, il s'agit souvent déjà d'une forte somme. Nous vous avons fourni en annexe des exemples d'amendes de ce genre. Dans l'affaire PAC Stainless Steel Ltd., les tribunaux ont imposé une amende de plusieurs millions de dollars.

Deuxièmement, nous aimerions que la Loi sur les douanes soit plus transparente et qu'elle précise notamment toutes les étapes menant à la décision par le ministre d'imposer une amende. On s'attendrait d'abord à ce qu'on fournisse des raisons détaillées à l'appui de cette décision aux importateurs passibles d'une amende.

Nous souhaitons également que les importateurs puissent avoir plus facilement accès à l'information sur laquelle se fondent les agents des douanes pour recommander l'imposition d'une amende. Permettez-moi d'ajouter quelques précisions.

À l'heure actuelle, la loi n'oblige le ministre et les agents des douanes qu'à fournir des explications liminaires au sujet de la saisie. J'entends par là deux ou trois lignes énonçant qu'il y a eu contrebande, sous-évaluation ou non-déclaration. Aucune autre précision n'est fournie. D'ordinaire, la décision du ministre ne dépasse pas deux ou trois lignes.

Les tribunaux ont statué que la Loi sur les douanes n'obligeait pas Revenu Canada à étayer davantage ses décisions. Nous vous avons fourni en annexe des exemples pertinents. L'annexe A résume la décision rendue dans l'affaire PAC Stainless Steel. Nous avons souligné pour vous les principes qui sont ressortis d'un ensemble d'affaires mettant en cause PAC Stainless Steel.

Nous recommandons essentiellement de fournir aux importateurs suffisamment de renseignements pour qu'ils sachent exactement ce qu'on leur reproche. La décision rendue par le ministre quant à l'imposition ou à la non-imposition d'une amende devrait s'accompagner de motifs suffisants. De cette façon, l'importateur qui contesterait cette décision pourrait interjeter appel devant la Cour fédérale.

Troisièmement, nous souhaitons que la loi accorde aux importateurs le droit d'interjeter appel de la décision du ministre auprès du Tribunal canadien du commerce extérieur. Ce tribunal établirait s'il y a eu infraction à la Loi sur les douanes et si l'amende imposée est proportionnelle au degré de culpabilité de l'importateur, culpabilité qui serait établie en fonction des lignes directrices que je vous ai proposées plus tôt. Le tribunal établirait également si l'amende imposée est juste et équitable dans les circonstances.

Ainsi, un tribunal pourrait décider de ne pas imposer l'amende maximale prévue en cas de négligence grave si les circonstances le justifiaient. Le tribunal devrait avoir le pouvoir discrétionnaire voulu pour imposer une amende équitable et juste en fonction des circonstances.

[Texte]

[Traduction]

• 0955

At present the case law essentially is that the matter of the contravention of the act can be appealed to the Federal Court, but the matter of the amount of penalty, which is purely in the discretion of the minister, cannot be appealed. Courts essentially have said that they will not intervene in the issue of the discretion as to the amount of penalty that should be imposed by the minister.

Fourth—and this is the point made at the beginning of the brief we have filed—we would like to see some criteria that set apart a customs enforcement action as compared to what I may refer to as the audit action by Revenue Canada. By audit I mean reappraisals and redeterminations that are made at the border or subsequently.

As a practitioner who practises in the customs area and one who advises probably more manufacturers than importers—and I make that distinction only because in fact when you are a manufacturer you also import goods, but the goods go into a manufacturing process for subsequent sale either within Canada or for export purposes—what we find is that why a particular course of action was taken by Revenue Canada sometimes cannot be explained. Why is it that a customs investigation officer comes into the office as compared to an auditor coming into the office? It appears to us that the happenstance of having one person come in rather than the other can result in dramatically different results for that particular client.

So we would like to see some guidelines so we will know when an investigator has the appropriate right to come into an office and do a search and seizure of documents as compared to a normal assessment of duties and taxes that were underpaid.

I will be very brief in the rest of my remarks. You will undoubtedly have noted that our recommended changes are very much in line with the changes that were made in 1978 in the United States by the Customs Reform Act. The Customs Reform Act essentially changed section 592 of the Tariff Act of 1930.

We would like to refer you to appendix E of our brief. At appendix E you will find the *Congressional Report* on the changes made in 1978 to the U.S. Tariff Act.

With your indulgence, I would like to quote three portions of that brief. I will ask you to turn to page 2213 of the *Congressional Report*. These extracts from the *Congressional Report* summarize succinctly the position we take with respect to the customs enforcement provisions now existing in our Customs Act. What we are saying, effectively, is the law in Canada now is as it was in the United States back in 1978.

Let me read the portions that I think point this out. Starting from the third line under the heading "Penalties", the quote reads:

Existing section 592 is strongly criticized by all segments of the importing public because it requires a fixed penalty regardless of the nature of the violation, lacks due process safeguards, and does not permit effective judicial review.

Sous le régime actuel, il est possible d'interjeter appel devant la Cour fédérale de la décision d'imposer une amende, mais non du montant de celle-ci, qui est laissé à la discrétion du ministre. Les tribunaux ont essentiellement refusé de restreindre le pouvoir discrétionnaire accordé au ministre.

Quatrièmement—et nous le soulignons au début du mémoire—, nous recommandons l'établissement de critères faisant une distinction claire entre les mesures d'application de la Loi sur les douanes et les vérifications menées par Revenu Canada. J'entends par là les nouvelles appréciations et les nouvelles déterminations effectuées à la frontière ou par la suite.

En tant que praticien oeuvrant dans le domaine des douanes et à titre de conseiller, davantage des fabricants que des importateurs—je fais une distinction, bien que lorsqu'on est fabricant on importe des marchandises, mais ces marchandises sont destinées à être transformées ultérieurement dans le but d'être vendues au Canada ou d'être exportées—, je me dois de faire remarquer qu'il est parfois impossible de comprendre pourquoi Revenu Canada prend certaines décisions. Ainsi, pourquoi envoie-t-on parfois un enquêteur des douanes et, à d'autres occasions, un vérificateur? Il semblerait que cela puisse avoir des conséquences tout à fait différentes pour nos clients.

Nous aimerions donc que certaines lignes directrices précisent les cas où un enquêteur peut procéder à la fouille et à la saisie de documents plutôt que de réévaluer simplement les droits et les taxes à acquitter.

Je vais maintenant être très bref. Vous avez sans doute constaté que les changements que nous recommandons suivent de près les changements apportés en 1978 à la législation américaine par la *Customs Reform Act*. Cette loi modifiait essentiellement l'article 592 de la *Tariff Act* de 1930.

Nous vous renvoyons à l'annexe E de notre mémoire. Vous y trouverez le *Congressional Report* sur les changements apportés en 1978 à la *Tariff Act* des États-Unis.

Avec votre permission, j'aimerais vous citer trois extraits de ce rapport. C'est à la page 2213 du *Congressional Report*. Ces extraits résument succinctement notre position au sujet des dispositions relatives à l'application de la loi qui figurent dans la Loi sur les douanes. La loi canadienne actuelle se compare essentiellement à la loi américaine d'avant 1978.

Permettez-moi de vous lire les extraits du rapport qui le confirment. À partir de la troisième ligne sous la rubrique «Sanctions», on lit ceci :

Tous les importateurs critiquent vivement l'article 592, qui prévoit une amende fixe, quelle que soit la nature de l'infraction commise, sans pour autant accorder un droit d'appel auprès des tribunaux ni énoncer de garanties quant au processus qui sera suivi.

[Text]

Those words are very appropriate to the current Customs Act.

Then further down, in the last paragraph:

The penalty under section 592 applies without regard to the degree of culpability. The penalty of forfeiture value may be applied to a violation occurring as a result of simple negligence. While Customs has procedures for mitigation of a section 592 penalty, the issuance of the original unmitigated claim creates several problems. For example, publicly held corporations must disclose penalty claims as contingent liabilities leading to difficulties involving the corporation's financial relationships. H.R. 8149 would provide different penalties for three different degrees of culpability: fraud, gross negligence, and negligence.

The next paragraph reads:

Section 592 also lacks procedural safeguards for the alleged violator and does not permit effective judicial review.

I would like to skip the next sentence, because it's not entirely accurate of our Customs Act. So I don't wish to adopt that particular line, but the sentence after that:

The court can only decide whether or not a violation has occurred. It cannot change the amount of the statutory penalty, domestic value.

• 1000

Then, with your indulgence, just one more paragraph, and that's at page 2232 of the *Congressional Report*, and that is I believe the third full paragraph on that page:

The committee is aware of requests for revisions in section 592 received from our trading partners, particularly in the multilateral trade negotiations. The committee has approved the revision of section 592 with these requests in mind, and expects appropriate compensation in the MTN for this action by the United States.

What that illustrates is that certainly at that time the United States was under pressure from its trading partners to change section 592 because it was seen to be rather harsh with respect to goods imported by importers. We feel that the same harshness exists in the current customs legislation, and we would like, essentially, to adopt the reasons given by the U.S. Congress for the changes made at that time to their Tariff Act.

As a concluding remark, I would like to reiterate that when we are talking about importers one should not lose sight of the fact that, by and large, many members of the Canadian Importers Association are manufacturers. We are dealing with essentially interests that are very much in the hearts of Canadians on this particular issue.

Thank you very much.

The Chairman: Thank you.

Mr. Richard Gottlieb (Canadian Importers Association): Would you like me to follow up before you ask questions?

[Translation]

Ces mots s'appliquent très bien à notre Loi sur les douanes.

Un peu plus bas, au dernier paragraphe, on lit ce qui suit:

L'amende prévue aux termes de l'article 592 s'applique sans égard au degré de culpabilité. Ainsi, une amende équivalente à la valeur des marchandises confisquées peut être imposée lorsque l'infraction à la loi est imputable à une simple négligence. S'il est possible de contester l'amende imposée, la réclamation initiale pose certains problèmes. Ainsi, les sociétés publiques sont tenues d'inclure ces réclamations dans leur passif éventuel, ce qui peut compromettre leurs relations financières. H.R. 8149 propose trois types de sanctions à l'égard de trois degrés de culpabilité : fraude, négligence grave et négligence.

Le paragraphe suivant poursuit de cette façon-ci:

L'article 592 ne prévoit pas non plus de garanties quant à la procédure à laquelle sera soumise la personne à qui on reproche une infraction et ne prévoit pas de contrôle judiciaire.

Je vais sauter la phrase suivante, qui ne s'applique pas vraiment à notre Loi sur les douanes. La phrase suivante se lit comme suit:

Le tribunal doit établir seulement s'il y a eu infraction ou non à la loi. Il ne peut pas changer le montant de l'amende prévu dans la loi, qui correspond à la valeur intérieure des marchandises confisquées.

Avec votre permission, j'aimerais vous citer un dernier paragraphe, qui se trouve à la page 2232 du *Congressional Report*. Il s'agit du troisième paragraphe de cette page:

Le comité sait que dans le cadre des négociations commerciales multilatérales, nos partenaires commerciaux ont réclamé qu'on modifie l'article 592. Le comité a donc recommandé la révision de cet article, et s'attend à ce que les États-Unis reçoivent une contrepartie lors des NCM.

Ce paragraphe confirme le fait que les partenaires commerciaux des États-Unis réclamaient la modification de l'article 592, jugé préjudiciable aux biens importés. Nous estimons que notre législation actuelle en matière de douanes a le même effet, et c'est pourquoi nous recommandons de la modifier pour les raisons avancées par le Congrès américain à l'appui des changements apportés à la *Tariff Act*.

En conclusion, j'aimerais faire remarquer qu'un bon nombre des membres de l'Association des importateurs canadiens sont des fabricants. Par conséquent, les questions que nous venons de traiter revêtent une grande importance pour l'ensemble des Canadiens.

Je vous remercie.

Le président: Merci.

M. Richard Gottlieb (Association des importateurs canadiens): Voulez-vous poser des questions, ou dois-je poursuivre l'exposé?

[Texte]

The Chairman: Yes.

Mr. Gottlieb: Fine. Then I would propose to highlight some of the items which appear on page 5 and the following pages of our brief. Let me preface my remarks by reiterating our appreciation for the opportunity to appear before you.

The first item I would like to deal with is the free trade zone, page 6, paragraph 7. It is quite a current issue and one which I have recently discussed with the Canadian Manufacturers Association as well as with the Canadian Exporters Association.

The practical limitation in the Customs Act is as follows. When a Canadian producer wishes to export the finished product, he must first import components, materials, etc., pay the duty, process the goods in Canada, and then when he re-exports to the United States he obtains a refund of the duty.

This year we now have in addition the GST that is imposed on imported goods purchased by a manufacturer. Before this year the manufacturer would be able to import those goods under a sales tax licence. Therefore there is a significant cashflow problem for every manufacturer, and the cashflow problem relates to the time difference between the time he lays out the money to pay the duty and the tax, and the time he receives a refund.

In the U.S. they have free trade zones in many places. The free trade zone is merely a device by which a manufacturer can import goods exempt from duty and tax, process them, and then re-export them. Those goods that are re-exported will never be assessed duty and tax. Those goods which are sold in the Canadian market will at that point be assessed the duty and tax.

I believe it is a significant and necessary addition, but the present legislation does not permit the administrators to set up these free trade zones.

The second item, which is also quite current, relates to the definition of "importer", and this is on page 6. Interestingly enough, while the Customs Act has reference to many obligations and rights that are imposed on or that benefit somebody called an importer, there is no definition of what an importer is. On any transaction coming into the country, the person in possession could be considered the importer—for example, the carrier. It could be the customs broker, it could be an agent of the owner, it could be the owner of the goods. There are a number of possibilities. This creates vagueness in the public as to who is responsible for performing obligations and who is entitled to benefit... such as appeals, and so on.

I must say, in the Special Import Measures Act, which applies to dumping and countervailing duty, the situation is not better. There is a definition there: the definition is to the effect that "importer" is a person who in reality is the importer.

I would propose that this time around it would be appropriate to consider a definition for "importer" that could be tied to the person who actually owns the goods at the time of importation. That would be a simple rule of

[Traduction]

Le président: Poursuivez.

M. Gottlieb: Très bien. Dans ce cas, je vais vous entretenir des points qui sont traités à partir de la page 5 du mémoire. Permettez-moi d'abord de vous remercier de nouveau de l'occasion qui nous est donnée de comparaître devant vous.

J'aimerais d'abord vous parler de la zone de libre-échange. Cela correspond au paragraphe 7 à la page 6 du mémoire. J'ai récemment discuté de cette question d'actualité avec des représentants de l'Association des manufacturiers canadiens et de l'Association des exportateurs canadiens.

Voici les restrictions pratiques imposées par la Loi sur les douanes. Lorsqu'un producteur canadien souhaite exporter un produit fini, il doit d'abord importer des composantes et du matériel, régler les droits de douane, transformer les marchandises au Canada et ensuite les réexporter aux États-Unis, où il a droit à une remise des droits.

Cette année, la TPS s'est ajoutée aux droits perçus sur les marchandises importées par le fabricant. Auparavant, le fabricant pouvait importer ses marchandises en franchise en vertu d'une licence de taxe de vente. Un problème important de liquidités se pose à chaque fabricant, car un délai assez long peut s'écouler entre le moment où il doit régler les droits et la taxe et le moment où il reçoit une remise.

Aux États-Unis, il existe des zones de libre-échange. Dans ces zones, le fabricant peut importer en franchise des marchandises, les transformer et les réexporter ensuite. Aucun droit ni taxe n'est versé à l'égard des marchandises réexportées. On évalue les droits et la taxe à percevoir sur ces marchandises lorsqu'elles sont vendues sur le marché canadien.

J'estime que ces zones de libre-échange constituent une très bonne idée, mais leur création n'est pas permise en vertu de la loi actuelle.

J'aimerais aussi vous parler de la définition donnée au terme «importateur», dont il est question à la page 6. Il est assez intéressant de noter que la Loi sur les douanes ne définit pas le terme «importateur», alors qu'elle impose des obligations et reconnaît des droits aux importateurs. La personne en possession des marchandises entrant au pays, soit le transporteur, pourrait être considérée comme l'importateur. Il pourrait en être de même de l'agent des douanes, du courtier en douanes ou du propriétaire des marchandises. Tous ces gens pourraient être considérés comme des importateurs. Par conséquent, on ne sait trop qui est visé par les obligations et les droits, comme le droit d'appel prévu dans la loi.

La Loi sur les mesures spéciales d'importation, qui prévoit des droits antidumping et des droits compensateurs n'est pas beaucoup plus claire à ce sujet. On y énonce que «l'importateur» est la personne qui est réellement l'importateur.

Je crois qu'il conviendrait de considérer comme l'importateur le propriétaire réel des marchandises au moment de leur importation. Il serait assez simple au moment de l'entrée des marchandises au pays de savoir qui

[Text]

thumb because it is easy to determine, at the particular time when goods come into Canada, who has title. It is logical, in my view, that everything relating to importation attach to the person who owns the goods or on whose behalf the goods are being imported.

The other items listed in our brief speak for themselves, but I would be very happy to answer any questions you may have in that connection. Thank you very much.

The Chairman: We thank you very much and we will start with Mr. Belsher.

Mr. Belsher (Fraser Valley East): Good morning, gentlemen, and thank you for coming. We are reviewing and we are not experts on the act, I can assure you, and yet we are charged with the responsibility of the review process because the act calls for it, so we welcome input from you folk who are the users of the act.

How many of the recommendations you have made here are strictly regulations versus the act itself? Have you classified them as such? I am thinking there are a number of things that sound as if it is only on the regulations that we have to make recommendations and it isn't a case of having to change the legislation itself.

Mr. Dattu: Let me speak on the first four points, which are the enforcement provisions. I think all of those are amendments that would have to be made to the act. If you read section 110, for example, at the present time, which imposes a seizure against goods, or section 124, which imposes an ascertained forfeiture against goods, they speak in terms of contravention of the act, and there is a great deal of ambiguity at the present time as to what the word "contravention" means.

When we went from the old act to the new act, new terminology was adopted, and there is obviously going to be some litigation as to what the word "contravention" means.

We have had a couple of cases to date on the new act and frankly, they haven't shed much light on the word "contravention" either, because it was not argued, or if it was argued, certainly the reasons for the decision don't show that.

I refer you to the two cases we have in the appendices, not particularly for the details, but if you look at the Raymond Lanctot, at appendix C, there the courts say that intention was not required under the Customs Act for there to be a seizure or an asset in forfeiture. And then you look at the next case, appendix D, Roblin Textiles, the quote there said intention was required for a civil forfeiture. Now, the Roblin Textiles case is being appealed by the department, which suggests the department believes the word "contravention" does not require intention.

I think what we would need essentially in terms of the issue of the degree of culpabilities is for the standard to be set out in the Customs Act, because if the enacting provision doesn't allow for it, the regulations certainly can't alleviate the situation.

[Translation]

en est le propriétaire. Il serait logique, à mon avis, que les obligations et les droits qu'on reconnaît à l'importateur s'appliquent à la personne qui possède les marchandises ou au nom de laquelle celles-ci sont importées.

Les autres points qui sont abordés dans notre mémoire ne nécessitent pas de précisions, mais je serais heureux de répondre aux questions que vous pourriez vous poser à leur égard. Je vous remercie.

Le président: Merci beaucoup. Je vais d'abord donner la parole à M. Belsher.

M. Belsher (Fraser Valley-Est): Bonjour, messieurs, et merci de votre présence. Nous ne sommes pas des spécialistes de ces questions, mais comme il nous incombe de revoir la loi, nous apprécions les conseils de ceux qui la connaissent à fond.

Parmi les recommandations que vous nous avez faites, combien d'entre elles exigeraient une modification du règlement par opposition à la modification de la loi? Le savez-vous? J'ai l'impression que certains des changements que vous proposez n'exigeraient pas de modifier la loi elle-même, mais plutôt le règlement.

M. Dattu: Permettez-moi de vous parler d'abord des quatre points qui touchent l'application de la loi. Pour donner suite aux recommandations s'y rapportant, il faudrait modifier la loi. L'article 110, par exemple, qui impose la saisie des marchandises, ou l'article 124, qui prévoit la confiscation compensatoire des marchandises, parlent d'infractions à la loi. Or, on ne définit pas ce terme.

Au moment de l'adoption de la nouvelle loi, on a adopté de nouveaux termes. On va certainement contester devant les tribunaux le sens à donner au terme «infraction».

Les quelques affaires portées devant les tribunaux et mettant en cause la nouvelle loi ne nous éclairent pas non plus sur le sens du mot «infraction». Soit qu'on n'ait pas demandé aux juges de se prononcer là-dessus, soit que ceux-ci ne l'aient pas fait dans leurs décisions.

Je vous renvoie à cet égard aux deux affaires présentées en annexe. Dans l'affaire Raymond Lanctot, à l'annexe C, les tribunaux ont statué qu'il n'était pas nécessaire, aux termes de la Loi sur les douanes, de prouver que le contrevenant avait l'intention d'enfreindre la loi pour procéder à la saisie ou à la confiscation des marchandises. Dans l'affaire Roblin Textiles, à l'annexe D, le tribunal a statué qu'il fallait prouver l'intention délictuelle pour procéder à une confiscation au civil. Le ministère a interjeté appel de la décision rendue dans l'affaire Roblin Textiles, alléguant qu'il n'est pas nécessaire de prouver l'intention délictuelle pour qu'il y ait infraction.

À mon avis, comme la Loi sur les douanes ne contient pas de disposition habilitante en ce sens, il serait impossible d'établir des degrés de culpabilité par voie réglementaire seulement.

[Texte]

[Traduction]

• 1010

Mr. Belsher: I see. Thank you. I would like you to comment on where you say "redetermination" versus "reappraisal" provisions. The Customs Act seems frequently to be accidental in the seizure of goods. It is on page 2 in the middle of section 1: "Use of the seizure provisions instead of redetermination/re-appraisal". Could you elaborate on that for us, please?

Mr. Dattu: Yes, I can, sir. Section 42 of the Customs Act provides for an audit provision. What that provision essentially would allow is for a customs officer to go into the premises of an importer and to look at the books and records. We believe that that power should be exercised more diligently than it is at the present time. What we tend to see, in fact, is less intrusion into the premises of the importers with section 42. We see instead a search and seizure sort of approach under section 110.

Section 42 would authorize an officer to go into the premises of an importer. Then what would happen is that under section 57.1 until section 68 of the act, there is a whole process provided for of reappraisals and redeterminations. What that means, essentially, is that revenue officials are allowed to go back, in some cases for up to two years, and reappraise or redetermine the classification of the goods. The amount of duty payable is a factor of the duty rate and the value of the goods.

So when we talk about redetermination, we talk about the reclassification of the rate of the goods. When we talk about reappraisal, we mean the change in the value of the goods. They are allowed to do that. The change in that results in either an additional amount of duty becoming payable or a lesser amount of duty becoming payable and the importer has a refund available. Those provisions are there and we are saying that those should be used more often. In fact, in my practice, I haven't seen many cases of section 42 being used. What I do see very often is sections 110 and 124 being used as a means by which to correct action often of an importer.

Because there is no requirement that there be intention, an officer can go in there and allege contravention of the act. Frankly, one can allege contravention very easily because a minor error in describing the goods could be considered to be a contravention of the act. There really is no incentive in some instances. I don't want to imply that customs officials act arbitrarily but I think what you do find is that there is this institutional bias in terms of using the seizure and forfeiture provisions rather than the redetermination/reappraisal provisions.

Their simple reality is that when you go under the seizure provisions, you end up collecting not only duty that was not paid, but you get a penalty in addition to that. What that means for an importer is that not only is the importer faced with an additional amount of penalty and the duties and taxes that they would have paid, but there is also the potential that penalty cannot be written off for income tax purposes as a business deduction. It is a penalty and there is

M. Belsher: Je vois. Merci. J'aimerais avoir quelques explications sur la distinction que vous faites entre les dispositions qui prévoient une «révision» et celles qui prévoient une «nouvelle appréciation». La Loi sur les douanes semble souvent entraîner la saisie accidentelle de marchandises. A la page 2, au milieu du paragraphe 1, vous dites: «Le recours aux dispositions de saisie plutôt qu'à la révision ou à la nouvelle appréciation.» Pouvez-vous nous en dire plus long à ce sujet?

M. Dattu: Oui, monsieur, avec plaisir. L'article 42 de la Loi sur les douanes prévoit une vérification. Il y est essentiellement prévu que l'agent des douanes doit avoir accès aux locaux de l'importateur afin d'y examiner les livres et les dossiers. A notre avis, on devrait exercer ce pouvoir de façon plus constante qu'à l'heure actuelle. En effet, les agents se rendent de moins en moins dans les locaux des importateurs en invoquant l'article 42. On constate plutôt un plus grand recours aux dispositions de perquisition et saisie prévues à l'article 110.

L'article 42 autorise l'agent à avoir accès aux locaux de l'importateur. Les articles 57.1 à 68 prévoient toute une procédure de nouvelle appréciation et de révision. Cela signifie en fait que les agents des douanes peuvent retourner jusqu'à deux ans en arrière pour réévaluer ou réexaminer le classement tarifaire des marchandises. Les droits à verser correspondent au tarif et à la valeur des marchandises.

Donc, lorsque nous parlons de révision, il s'agit du réexamen du classement tarifaire des marchandises. Lorsqu'il est question de réexamen de l'appréciation, il s'agit d'un changement dans la valeur des marchandises. Cela est permis. Il s'ensuit soit des droits supplémentaires à verser, soit des droits inférieurs qui donnent droit à un remboursement pour l'importateur. Ces dispositions existent, et on devrait s'en prévaloir plus souvent. En fait, d'après mon expérience, il est assez rare que l'on invoque les dispositions de l'article 42. Ce que je vois le plus souvent, c'est l'application des articles 110 et 124 comme moyen de rectifier une erreur de la part de l'importateur.

Parce que la loi ne prévoit pas la nécessité de démontrer l'intention de l'importateur, un agent peut prétendre qu'il y a infraction. A vrai dire, il est très facile de le faire, puisque même une erreur minime dans la description des marchandises peut constituer une infraction aux termes de la loi. Ce n'est vraiment pas très encourageant. Je ne veux pas laisser entendre que les agents agissent arbitrairement, mais je pense que le ministère est plutôt porté à invoquer les dispositions de saisie et de confiscation plutôt que celles qui prévoient une révision ou une nouvelle appréciation.

En vérité, lorsqu'on applique les dispositions sur la saisie, on peut percevoir non seulement les droits en souffrance, mais également une pénalité. Pour l'importateur, cela signifie non seulement qu'il doit verser cette pénalité en plus des droits et taxes en souffrance, mais également qu'il risque de ne pouvoir déduire comme frais d'entreprise la pénalité aux fins de l'impôt. Puisqu'il s'agit d'une pénalité, la Loi de l'impôt sur le revenu ne semblerait pas, selon les

[Text]

some case law in the Income Tax Act that would suggest that a penalty is not a deductible item. So what you have then is essentially an exacerbation of the problem. On the one hand, the importer is being hit with duties. On top of that, those duties are not deductible for income tax purposes.

Mr. Gottlieb: Perhaps I can give you a practical aspect on this. Any importer is subject to having his importation reviewed and this can happen one of two ways. He will either be sent a letter and asked to explain the customs classification or the method by which he paid duty. If the authorities do not agree with him they will reassess and there is an elaborate appeal mechanism. A second way this can happen is that somebody walks in and does an audit. When the same underpayment is found on the occasion of an audit there are automatic penalties assessed and the appeal mechanism is unsatisfactory.

• 1015

In both cases the problem is the same, but the luck of the draw or happenstance allows the importer in one case full rights of appeal and in another it doesn't. There is no guidance in the legislation as to when one or the other may occur, but certainly we would want the importer to have the same rights of appeal no matter which way the underevaluation or misclassification came to the attention of the authorities.

Mr. Belsher: It can take up to two years for a redetermination. What is the maximum length of time, when an importer has imported the goods into our country, before he would know that this is a possibility? How soon will he be advised that this is possible? After two years the goods have more than likely been sold already. . . based with his costs of the duties that have been paid. He has no recourse, so he is left taking it out of his own pocket. How soon is it required that he be advised it is being looked at?

Mr. Gottlieb: It could be up to two years when there is no fraud. We don't talk about people who defraud Revenue; we are not that sympathetic toward them. It is six years in the case of fraud. I don't feel very much sympathy there. But two years is a long time, especially when goods are invariably resold almost before they are imported, in effect.

Mr. Belsher: How about getting a predetermination of the Customs ruling ahead of time? That is not binding on Customs, is it? It is purely on information that has been supplied to them. Until they actually see the goods, they might not stay with their original determination.

Mr. Dattu: There is no binding mechanism under the Customs Act for rulings, unlike the Income Tax Act, for example, where there is a formal ruling mechanism and you can get a binding ruling that would stand you in good stead unless there is a change; then your change happens generally prospectively.

[Translation]

précédents, permettre une telle déduction. Cela aggrave donc le problème. D'une part, l'importateur doit verser des droits. En outre, ces droits ne sont pas déductibles aux fins de l'impôt.

M. Gottlieb: Permettez-moi de vous donner un exemple concret. Tout importateur risque de faire l'objet d'une révision de ses importations, et ce, de deux façons. Soit qu'on lui écrive pour lui demander d'expliquer le classement, soit qu'on utilise la méthode selon laquelle il a calculé les droits à payer. Si les autorités n'acceptent pas ses calculs, elles font une nouvelle appréciation, mais l'importateur peut se prévaloir d'un mécanisme d'appel très complet. Il se peut aussi qu'un agent se présente pour faire une vérification. Dans ce deuxième cas, le même paiement insuffisant entraîne des pénalités automatiquement, mais le mécanisme d'appel est insatisfaisant.

Dans les deux cas, il s'agit du même problème, mais question de chance ou de hasard, dans un cas, l'importateur peut invoquer une procédure d'appel complète, alors que dans l'autre cas, il ne le peut pas. La loi ne donne aucune précision quant aux dispositions à appliquer, mais il va sans dire que nous souhaitons que l'importateur jouisse des mêmes droits d'appel, quelle que soit la façon dont les autorités ont constaté qu'il y avait sous-évaluation ou mauvais classement.

M. Belsher: Une révision peut prendre jusqu'à deux ans. Combien peut-il s'écouler de temps, au maximum, avant qu'un importateur qui a importé des marchandises au Canada ne sache qu'il risque de faire l'objet d'une révision? Quand saura-t-il que c'est une possibilité? Après deux ans, il est fort probable que les marchandises soient déjà vendues. . . leur prix étant fonction des droits qui ont été versés. L'importateur n'a aucun recours et doit donc payer de sa poche. Quand doit-on le prévenir que son cas fait l'objet d'un examen?

M. Gottlieb: Il peut s'écouler jusqu'à deux ans lorsqu'il ne s'agit pas d'un cas de fraude. Il n'est pas question de ceux qui fraudent le ministère du Revenu; nous n'avons pas beaucoup de sympathie à leur égard. Dans un cas de fraude, la période est de six ans. Je n'ai pas alors beaucoup de sympathie. Par contre, deux ans, c'est long, surtout lorsque, immanquablement, la marchandise a été revendue presque avant d'être importée.

M. Belsher: Est-il possible d'obtenir une décision préalable des douanes? Ce ne serait pas exécutoire, n'est-ce pas? La décision porte uniquement sur les renseignements fournis. Tant que les agents n'ont pas vu la marchandise, ils ne sont pas tenus de respecter leur décision originale.

M. Dattu: La Loi sur les douanes ne prévoit pas de décisions exécutoires, contrairement à la Loi de l'impôt sur le revenu, par exemple, où une décision exécutoire peut vous être très utile, à moins qu'il n'y ait un changement; mais en cas de changement, la décision ne vise généralement que la période ultérieure.

[Texte]

Importers are very much left out in the wind, so to speak. I have a particular case right now where an importer sought a ruling from customs, and two years later a seizure action has essentially been taken against that particular importer. The difficulty we have in that particular case is that the position of Revenue Canada is that the ruling was wrong and ambiguous, and that they should have known better.

Officials at Revenue know about this particular case. It is a large manufacturing concern in Canada that has been exposed to this liability. I don't really want to talk about it much at this point because we are in the process of trying to resolve it, but that case came to mind immediately because when you look at the circumstances, to my mind the company did all they could by seeking a ruling in the first instance. It is somewhat surprising now that the ruling is considered not binding, is considered erroneous by the department, and then the position is being taken that they should have known better because the ruling was ambiguous; it wasn't quite said what they were saying in that ruling.

There is a real exposure out there. The exposure is highlighted by the differing limitation periods in terms of the redetermination period Revenue Canada has and the refund period the importer has. Under the statute the importer is only limited to a 90-day period going back. By ministerial discretion, that refund period has been extended to a year, but that is purely ministerial discretion. It is in a bulletin and it can be yanked back at any point in time.

• 1020

One of the points we made in our brief is that there should be a mirroring of the obligations on the one hand and the rights on the other hand. You certainly find that in most other statutes. For example, the assessment period under the Income Tax Act is matched with whatever period of time you can go back in terms of during that period redetermining your assessment. Probably a case I'm more familiar with is the goods and services tax, which is another area of my practice. There is a mirroring of the right to a refund as compared to the assessment period.

Mr. Butland (Sault Ste. Marie): First I will echo the sentiments of my colleague: I have no expertise either.

I have one very direct question, and the other will be somewhat more circuitous. What effect has the GST had on your lives?

Mr. Dattu: It's generally resulted in a lot more compliance type of advice being given by our firm on complying with GST at the border.

Over and above that—because, as I said, we deal with a great many manufacturers, just advising them on GST—it has meant that a lot of businesses have gone through dramatic changes in the way they do business. One of the factors of the GST is cashflow. Essentially, businesses have to pay the GST on every transaction, unlike the federal sales tax system, where an exemption was available, for example, for manufacturers. So the GST is paid and then the GST can be

[Traduction]

On peut dire que les importateurs sont tout à fait laissés dans le vague. Je songe à un exemple précis à l'heure actuelle, le cas d'un importateur qui a demandé une décision préalable aux douanes, et voici que deux ans plus tard, on saisit ses marchandises. La difficulté, c'est que le ministère du Revenu a adopté la position que la décision était fausse et ambiguë et que l'importateur aurait dû savoir à quoi s'attendre.

Les fonctionnaires du ministère du Revenu sont au courant de cette affaire. Il s'agit d'une grande entreprise manufacturière du Canada qui doit faire face à cette obligation. Je ne veux pas vraiment entrer dans les détails, puisque nous essayons d'en arriver à un règlement, mais j'ai tout de suite pensé à cette affaire parce que, compte tenu des circonstances, à mon avis, l'entreprise a fait tout son possible au départ pour obtenir une décision. Il est assez surprenant que, maintenant, cette décision ne tienne pas, que le ministère la considère comme erronée et adopte la position que l'importateur aurait dû savoir à quoi s'attendre, puisque la décision était ambiguë; on ne savait pas au juste ce que disait cette décision.

Nous courons des risques réels. Ceux-ci sont encore accentués par la différence qui existe entre la période limite de révision du ministère du Revenu et la période de remboursement accordée à l'importateur. Aux termes de la loi, l'importateur ne peut remonter en arrière que 90 jours. Cette période de remboursement a été prolongée à un an par décret ministériel, mais c'est purement à la discrétion du ministre. Puisqu'il s'agit d'un bulletin d'interprétation, on peut révoquer cette disposition n'importe quand.

Ce que nous avons, entre autres, expliqué dans notre mémoire, c'est qu'il devrait y avoir correspondance entre les devoirs et obligations, d'un côté, et les droits dont on dispose, de l'autre. C'est d'ailleurs ce que l'on constate pour la plupart des lois. Ainsi, dans la Loi de l'impôt sur le revenu, à la période d'évaluation correspond une période de temps pendant laquelle vous pouvez demander une réévaluation. Je connais mieux le cas de la taxe sur les produits et services, qui relève plus de mes compétences. Il y a là, encore, une période d'évaluation et de l'autre côté un droit au remboursement.

M. Butland (Sault Ste. Marie): Je ferai écho aux propos de mon collègue: je ne suis pas spécialiste en la matière.

J'aurais cependant une question très directe à vous poser; l'autre sera plus complexe. Comment ressentez-vous, dans vos activités, les effets de la TPS?

M. Dattu: Nous avons de façon générale donné plus de consultations et de conseils sur les modalités d'application de la TPS aux frontières.

Au-delà de cela—comme je l'ai déjà dit, nous avons beaucoup affaire aux fabricants, nous les conseillons sur ces questions de TPS—beaucoup d'entreprises ont eu à modifier leurs habitudes et leurs façons de procéder. Cela se fait par exemple sentir dans le domaine de la trésorerie. En gros, les entrepreneurs doivent payer une TPS sur chaque transaction, à la différence de l'ancien système de la taxe fédérale de vente, où les fabricants ont bénéficié d'une exonération. La

[Text]

claimed back. However, depending on the reporting period, there may be a time lag between when the GST is paid out and when the recovery of the GST is available. So for many businesses I think the GST has been a cashflow concern.

Having said that, certainly a lot of the clientele I deal with—and this might not be the case with Mr. Gottlieb, and I'll let him deal with that—are in fact happier with the GST than they were with the federal sales tax system, frankly, because it's a system that is more equitable than the federal sales tax system. It has more certainty to it. If I can just put it this way, it's a good tax system as compared to the federal sales tax system that we had.

Mr. Butland: The witnesses we had last week also talked about the customs officer knowingly assuming that something has gone wrong, awry, or being suspicious that something has gone wrong. I think you are also pointing that out. In fact, because the system is working so wonderfully well, very few people have chosen to come before us. That's great, and I think you are saying that as well, but you say "but".

Would this not be shifting a great deal of onus to the people who have to make those decisions, and is there not a danger of them erring on the side of caution? I don't want to get into this, because I know there's a great deal more accountability, which is what we are after, but how serious is the problem? What percentage? You have cited a few, but are those in the minority, or are we suggesting a laissez-faire system?

It's my understanding that the American system, or the American officers—and I live in a border city—are more draconian than our group of people. Is this not indicating that we would get more tied up in bureaucracy and certainly require more staff? I think it's important that we streamline a system, but are you suggesting more a free flow as opposed to ensuring that there aren't problems?

With that long preamble, maybe you could comment on that?

Mr. Dattu: I guess the starting point has to be that the revenue officials who are enforcing the act have to act in a fair and equitable manner. I think what you are saying to us is that you have found that the U.S. border guard is less fair than the Canadian. I am delighted with that, and in fact I think that's the way it should be.

[Translation]

TPS est donc d'abord versée, puis remboursée. Cependant, et cela en fonction du moment où la taxe est perçue, il peut s'écouler un temps assez long entre le versement de la TPS et son recouvrement par l'entrepreneur. Pour beaucoup d'entre eux la TPS a eu des effets négatifs sur leur trésorerie.

Cela dit, une partie importante de ma clientèle—ce qui n'est peut-être pas le cas de M. Gottlieb; je lui laisserai vous exposer son cas—préfère cette TPS à l'ancienne taxe de vente fédérale, car elle trouve le nouvel impôt plus équitable. D'une certaine manière, on sait exactement sur quoi on peut tabler. Disons en gros que c'est une bonne mesure fiscale, si on la compare à l'ancienne taxe de vente fédérale.

M. Butland: Les témoins que nous avons reçus la semaine dernière nous ont parlé de ces douaniers tatillons et méfiants qui pensent à priori qu'il y a quelque chose de pas clair. Vous nous en parlez également, mais comme le système fonctionne formidablement bien, très peu de gens sont venus nous en parler. Très bien, et c'est d'ailleurs également votre conclusion, sous réserve, tout de même, d'un «mais».

Est-ce qu'on ne s'en remet pas trop aux décisions de ceux qui effectivement en ont la responsabilité, et ceux-ci ne sont-ils pas amenés à pécher par excès de prudence? Je ne vais pas m'attarder là-dessus, et je sais également que l'on insiste beaucoup sur l'obligation de rendre des comptes, ce qui correspond tout à fait à ce que nous voulons, mais j'aimerais tout de même savoir jusqu'à quel point cela fait problème pour vous. Quels sont les pourcentages? Vous avez cité quelques cas, mais est-ce l'exception, ou voulons-nous tout simplement laisser faire?

Le système américain, si je ne me trompe, les douaniers américains—et je vis moi-même à la frontière—sont plus répressifs que nos fonctionnaires. Cela veut-il dire alors, si nous voulions suivre, qu'il faudrait augmenter le poids de l'administration, et en même temps ses effectifs? Il est important d'uniformiser et de rationaliser, mais je me demande si vous n'êtes pas partisans d'un laissez-faire total, ce qui ne nous permettrait plus de veiller au grain?

Après ce long préambule, je vais vous laisser me répondre.

M. Dattu: Il faut d'abord que les douaniers responsables de l'application de la réglementation soient justes. Vous nous dites vous-même que les douaniers américains ne le sont pas autant que leurs collègues canadiens; je suis heureux de vous l'entendre dire, et je n'en suis pas surpris.

The concern I have is that there appears to be a lack of guidelines available to the seizing officer in the first instance. There's a customs enforcement manual, but if you were to look at the customs enforcement manual—at least that's the only document that I was able to get through the Access to Information Act—the guidelines given are sparse.

Ce qui me gêne, c'est le manque de directives claires en cas de saisie. Il y a évidemment un manuel de l'administration des douanes, mais si vous vous y reportez—je pense du moins à cet unique et seul document auquel j'ai pu avoir accès grâce à la Loi sur l'accès à l'information—vous verrez que les directives ne sont pas très étoffées.

[Texte]

But, more than that, the point we're making is that the importing community doesn't know what those guidelines are. And when the public that is being subjected to these enforcement actions doesn't know what the criteria are, even if the official is acting fairly, there's always the perception that I got hit harder than the next guy did. What we would like to do is avoid that.

Secondly, what we are trying to point out is that importers who have acted fraudulently should be penalized to the extreme, because at the end of the day such importers not only cause distress and harm to other importers and distributors, but they obviously cause harm to the Canadian manufacturers and the public generally.

We are not advocating a lax approach to customs enforcement. What we are advocating are some visible, transparent guidelines that can be used in the customs enforcement process.

In terms of whether or not the cases that we've cited to you are isolated, I would invite the staff of the committee, and Revenue Canada, to go through the customs enforcement actions that have been reported. Those are the only ones that I can comment on because I don't have access to all of the customs enforcement actions taken by Revenue Canada.

If you were to go through let's say the last three years of seizure cases—I can produce those very easily, because I have a booklet that in fact has all these three years of seizure cases—you'll find that the enforcement action taken in many circumstances was unfair. The cases that we've cited for you are not isolated incidents.

In the Raymond Lanctot case what you had was an importer's broker making an error. If I can just take you to appendix C, what you had there were 9,044 sunglasses being imported and ten frames. The broker interposed the commodity codes for the two products. This was an initial presentation of documents, which was to be followed up by the final documentation. The error occurred at the customs brokerage house, and essentially, rather than 9,044 sunglasses being declared, there were 9,044 frames declared. The court, on the evidence, found that it was quite probable and quite likely that when the final documentation had been presented, that error would have been fixed.

Despite that, the court went on to say that—and this was the argument made by the importer—the penalty imposed seemed a bit draconian and unfair. The court also said the custom has long been established that regulations are made in the field of customs and excise taxes to ensure the security of the public treasury, and the severity of penalties has been recognized and approved by the courts.

With all due respect, I think we're all here saying that the security of the treasury has to be protected, but not at the expense of innocent importers. What we're saying is that if the customs enforcement provisions are there to put the onus on the importer to make sure that the documentation coming across is accurate, I think the onus should be on the importer, because Revenue Canada cannot go after the exporter, or may not be able to go after the agent because

[Traduction]

Mais, et c'est plus grave, les importateurs ne savent pas exactement quelles sont ces directives. Évidemment, lorsque des mesures sont prises sans que les intéressés en connaissent exactement les tenants et les aboutissants, même si le douanier est juste, on a toujours l'impression d'avoir été plus maltraité que le voisin. C'est exactement ce que nous aimerions éviter.

Deuxièmement, nous estimons que toute fraude de la part des importateurs doit être sanctionnée de façon radicale, puisqu'au bout du compte, ces importateurs ne nuisent pas seulement à leurs homologues et aux distributeurs, mais également de façon générale à l'industrie canadienne et à la population du pays.

Cela pour dire que nous ne sommes absolument pas partisans du laxisme en matière de réglementation douanière. Nous plaçons simplement pour l'adoption de directives claires, connues, auxquelles on pourra se référer.

À la question de savoir si les cas que nous avons cités sont des exceptions, je répondrai en invitant les attachés de recherche du comité, et le ministère du Revenu lui-même, à se reporter aux archives, où sont consignées toutes les mesures qui ont pu être prises. Les cas que je vous ai cités sont les seuls que je puisse commenter, n'ayant pas accès aux dossiers du ministère du Revenu concernant ces sanctions prises conformément au règlement.

Mais prenons par exemple les saisies des trois dernières années—je peux rapidement vous les citer; j'ai un petit manuel où elles sont toutes inscrites—vous constaterez que ces sanctions, dans bien des cas, étaient injustes. Il ne s'agit donc pas, pour les cas que nous avons cités, d'incidents isolés.

L'affaire Raymond Lanctot concernait un courtier en douanes qui s'était trompé. Je vous renvoie à l'annexe C, où l'on vous cite le chiffre de 9,044 lunettes de soleil importées et de dix montures. Le courtier avait fourni les codes correspondant aux deux articles. Il s'agissait d'une première série de documents, que devait suivre le reste des papiers. L'erreur a été commise au moment de la déclaration à la douane: au lieu de 9,044 lunettes de soleil, 9,044 montures ont été déclarées. Le tribunal, sur la foi de ces documents, a estimé que très probablement l'erreur aurait été corrigée au moment où les documents et papiers définitifs auraient été visés.

De plus, le tribunal a également estimé—ce qui allait dans le sens de la plaidoirie de l'importateur—que la sanction imposée était un peu trop lourde. Le tribunal a également déclaré que dans le domaine des douanes et accise, la réglementation—c'est une façon de considérer des choses établies depuis fort longtemps—vise d'abord à garantir la sécurité du Trésor public, et de ce fait des sanctions parfois fort sévères ont pu être approuvées par les tribunaux.

Sauf votre respect, nous sommes tous ici tout à fait conscients de l'importance de défendre les intérêts du Trésor, mais certainement pas aux dépens d'importateurs innocents. Les mesures d'application de la législation douanière doivent normalement exiger de l'importateur qu'il veille à l'exactitude de la documentation, et il est normal que la tâche en revienne à l'importateur, puisque le ministère du Revenu ne peut pas courir après l'exportateur, ni même

[Text]

the acts of the agent are that of the principal. We acknowledge that, and the importer should be the person that should be responsible for documentation. But having said that, we don't see what policy purpose is being served in penalizing an importer where an error has been made inadvertently. The penalty may be there, but the penalty should be commensurate with the infraction of the importer.

If I can introduce a bit of regional bias here, the example I've given out to people and have spoken to them about the customs enforcement provisions is that if I'm travelling up the Don Valley Parkway and I'm speeding—that's actually an impossible task, but if I did try to speed on the Don Valley Parkway—it would be right for an officer to stop me. If my argument to the police officer was that I had no intention of speeding, his answer would be that they have to protect the public and the fact you speeded is sufficient for the penalty to be imposed. But when you look at the penalty, it is relative to the infraction. If I had been speeding 20 kilometres over the limit, then the penalty is x ; if I had been speeding 60 kilometres over the limit, then the penalty is y .

• 1030

That is what we are saying. The onus should be on the importer, but don't make it such that the importer is faced with huge amounts of penalties. The answer that I think Revenue Canada will give you—and I don't dispute this answer—is that there is a process for taking care of that. They do remit penalties, and I agree, penalties are in most cases remitted. Certainly I think the statistics are favourable on the cases that most advisers take on appeal to the adjudications level; there is mitigation.

What that says is if you appeal, you will get your penalty reduced. What it also says is that certain people in the know—Mr. Gottlieb and myself, who know the tricks of the trade, know how to get the penalties reduced because we know what the guidelines are. We can go to an officer and say this is not a case of smuggling, this is a case of failure to report. The lay person will not realize the distinction in terminology and fact exists. We can make those arguments because we know through practice and through the Access to Information Act what the guidelines are. The average man and woman on the street doesn't.

As a Member of Parliament, I am sure you see many situations where a constituent comes to you and says he was coming across the border and had an item with him and an enormous penalty was imposed. In some situations, if there was intention, penalty should be imposed. But there are many circumstances where penalties are not appropriate.

[Translation]

peut-être après le courtier, dont les actes engagent d'ailleurs le mandataire. Nous l'acceptons, et c'est effectivement l'importateur qui est responsable des documents présentés à la douane. Cela dit, nous ne comprenons pas l'intérêt d'imposer des peines si lourdes aux importateurs lorsque, par inadvertance, une erreur a été faite quelque part. Une amende, sans doute, mais celle-ci doit être à la mesure de l'infraction de l'importateur.

L'exemple que je cite toujours lorsque je discute de cette question de la réglementation douanière et de son application, c'est que si je circule sur la promenade Don Valley et que je dépasse la vitesse prescrite—ce qui en fait est pratiquement impossible, mais imaginons que j'essaie d'aller plus vite que ce qui est permis—il serait tout à fait juste qu'un agent m'arrête. Si, pour plaider ma cause, je disais au policier que je n'avais nullement l'intention de faire de la vitesse, il me répondrait qu'il a le devoir de protéger le public et que le simple fait d'avoir dépassé la vitesse autorisée justifie l'imposition de la peine prévue. Mais cette peine est proportionnelle à la gravité de l'infraction. Si je roule à 20 kilomètres au-dessus de la limite, la pénalité est de tant; si je roule à 60 kilomètres au-dessus de la limite, la pénalité est de tant.

Voilà l'essentiel de notre argument. Le fardeau repose à juste titre sur l'importateur, mais il ne faudrait pas qu'il soit exposé à des pénalités aussi considérables. À cela, Revenu Canada répondra sans doute—et je ne conteste pas la validité de cette réponse—qu'il existe un mécanisme de rajustement. Il est possible de se faire remettre le montant de la pénalité, et je suis d'accord pour dire que, le plus souvent, c'est ce qui se produit. C'est ce que démontrent les données sur la plupart des causes portées en appel; l'arbitre réduit généralement le montant de la pénalité.

Ainsi, on en déduit que quiconque interjette appel obtient une réduction de sa pénalité. On en déduit également que ceux qui sont bien renseignés—comme M. Gottlieb et moi-même—qui connaissent les trucs du métier, savent comment faire pour obtenir une réduction des pénalités imposées parce qu'ils connaissent bien les lignes directrices. Nous n'avons qu'à nous présenter devant un agent des douanes et dire qu'il ne s'agit pas de contrebande, mais bien du défaut de respecter les règles sur la déclaration. Le profane, lui, ne sait pas qu'il existe une distinction entre les termes utilisés et les faits. Nous pouvons invoquer des arguments de ce genre parce que, grâce à notre expérience et à la Loi sur l'accès à l'information, nous connaissons bien les lignes directrices. Ce n'est toutefois pas le cas du commun des mortels.

En tant que député, je suis sûr que vous avez souvent à traiter avec des électeurs qui viennent vous dire qu'ils n'ont fait que traverser la frontière avec un certain objet en leur possession et qu'on leur a imposé une pénalité énorme. Dans certains cas, où la personne avait bien l'intention de se livrer à de la contrebande, elle devrait se voir imposer une pénalité. Mais dans bien d'autres cas, il ne convient pas d'imposer une pénalité.

[Texte]

Without belabouring the point, let me just turn to a case I think is classic where there was no intention. It is at appendix B, the case of Alexander Glisic.

Mr. Glisic had emigrated to Canada 13 years before and had brought, he claimed, jewellery at that time. He went back to his country of origin for a visit, and when he came back into Canada he didn't declare the pieces of jewellery he had with him. He was stopped at the border and asked about the jewellery and he said he didn't buy it on the last trip. The position of customs was they did not know whether he declared it when he first brought it in.

I think that was irrelevant to the case, but I will quote from the court's judgment:

Taken literally, it means that every person entering or re-entering Canada should declare every item of personal property he carries or is wearing on his person, including, presumably, his underclothes.

I should say that provision has now been fixed, but the issue was mainly whether there was intention to contravene the act. That unfairness in the act was fixed up by subsection 12.(7) of the new Customs Act, so that now if you bought a tie in say the United States, and declare it the first time around, you don't have to declare it any more, because it has been reported once.

What wasn't fixed up was the root cause of why this action went to court. The root cause was that this fellow said he didn't have the intention of not declaring the jewellery, and essentially the fix was how to deal with the particular circumstance where the goods should not be reported. So it still leaves open the possibility of somebody coming across the border with no intention of contravening the act being hit with a penalty.

The Chairman: Thank you. Maybe one last question, because we have another group here. In your brief you are recommending that we amend the act for the free trade zone. What would you recommend in terms of the free trade zone—exactly what they have in the United States, or would you consider smaller zones? In the United States we know they have industrial parks that are free trade zones in Burlington and Plattsburg. Would you recommend smaller areas, or what is really your intention?

Mr. Gottlieb: Any bonded warehouse.

The Chairman: It could be a bonded plant, you know.

[Traduction]

Sans vouloir trop insister sur ce point, permettez-moi de vous parler d'une cause classique, où il n'y avait aucune intention délibérée. Il s'agit de l'affaire Alexander Glisic, qui est présentée à l'annexe B.

M. Glisic avait immigré au Canada 13 ans auparavant, et il avait, soi-disant, apporté des bijoux avec lui à ce moment-là. Il s'est rendu en visite dans son pays d'origine et, à son retour au Canada, il n'a pas déclaré les bijoux qu'il avait en sa possession. Arrêté à la frontière et interrogé sur la provenance des bijoux, il a répondu qu'il ne les avait pas achetés lors de ce récent voyage. La position du service des douanes était qu'on ne savait pas si M. Glisic avait déclaré les bijoux lorsqu'il était venu pour la première fois au Canada.

À mon sens, cet argument n'était pas pertinent, mais je vous cite la décision de la cour:

Si l'on interprète cette règle à la lettre, il faut conclure que quiconque réintègre le territoire canadien doit déclarer chacun des objets qu'il a en sa possession ou qu'il porte, y compris, vraisemblablement, ses sous-vêtements.

Il convient de signaler que la disposition a été corrigée depuis, mais la question était surtout de savoir s'il y avait eu intention délibérée de contrevenir à la loi. Le paragraphe 12.(7) de la nouvelle Loi sur les douanes est venu corriger cette injustice de l'ancienne loi, de sorte que si quelqu'un achète une cravate aux États-Unis, par exemple, et qu'il la déclare la première fois, il n'a pas besoin de la déclarer chaque fois qu'il revient au Canada, parce qu'il l'a déjà fait une fois.

On n'a toutefois pas corrigé la cause première qui a fait que cette affaire a été portée devant les tribunaux. La cause première était que le type en question disait n'avoir pas eu l'intention de ne pas déclarer les bijoux et, pour corriger la situation, on a simplement cherché à voir dans quelles circonstances il n'était pas nécessaire de déclarer certains objets. Ainsi, il est toujours possible que quelqu'un traverse la frontière sans avoir nullement l'intention de contrevenir à la loi et qu'il se voie imposer une pénalité.

Le président: Je vous remercie. Juste une autre question, puisque nous devons entendre un autre groupe après vous. Dans votre mémoire, vous recommandez de modifier la loi en ce qui concerne les zones de libre-échange. Que recommandez-vous au juste à cet égard? Que nous fassions exactement comme aux États-Unis, ou que nous envisagions de créer des zones plus petites? Nous savons qu'aux États-Unis, il existe, à Burlington et à Plattsburg, des parcs industriels désignés comme zones de libre-échange. Recommanderiez-vous que cette désignation s'applique à des zones plus petites? Ou que recommandez-vous au juste?

M. Gottlieb: N'importe quel entrepôt de douane.

Le président: Il pourrait s'agir d'une usine de douane, vous savez.

Mr. Gottlieb: I would suggest that the legislation merely says that the free trade zones may be established in order to permit the importation into Canada for processing, packaging, and assembly under such conditions and under

M. Gottlieb: Je propose que la loi dispose simplement que des zones de libre-échange peuvent être créées afin de permettre l'importation au Canada de marchandises devant être transformées, emballées ou montées aux conditions et

[Text]

such circumstances as the minister may determine, or wording to that effect. That would leave it to the minister, seeking representations from the business community, to formulate the conditions, the locations, the size and everything else. We would really be looking for enabling legislation only to allow the regulatory and administrative process to follow.

The Chairman: I thought the suggestion was very good, but I was wondering if you had anything particular in mind.

Mr. Gottlieb: I would establish them in as many areas in Canada as there economic activities—certainly at the airports and at the ports. They would have to be quite sizeable. And individual companies can establish their own free trade zone within their own factory.

The Chairman: My riding is right on the U.S.-Canada border. Naturally, a lot of plants that are importing and exporting finished products, importing components, are going into the Burlington free zone to produce because it's much easier for them. They don't have all that paperwork. I don't know what the other members are thinking, but I'll do my job.

I would like to thank you very much for your brief and all your comments. I'm sure it's going to be very useful to us.

I would like to call on our next witness, the Canadian Highway Sufferance Warehouse Association. We have in front of us Mr. Christopher Du Vernet, who is *un avocat-conseil*, Mr. Greg Moir and Mr. Greg Fernandes. Good morning and welcome to our committee.

Mr. Christopher Du Vernet (Counsel, Canadian Highway Sufferance Warehouse Association): Thank you Mr. Chairman. I want to thank you for inviting us. The Customs Act is absolutely vital to the sufferance warehouse industry. Indeed, if it weren't for this act our industry would not exist. We are purely a creature of statute.

I thought I would begin by outlining what exactly a highway sufferance warehouse is. Our industry is virtually unknown to members of the general public, but it's absolutely vital to the operation of many importation and transportation activities. A sufferance warehouse is a storage facility that is established to hold goods in bond pending their clearance by Canada Customs. If I could direct the committee's attention, that is found on page 3 of our brief. There is a short summary of the function we perform. They're called sufferance warehouses because they're places where the federal government permits or suffers imported goods to be stored on Canadian soil pending their clearance and inspection.

[Translation]

dans les circonstances que pourra déterminer le ministre, ou quelque chose de semblable. Il appartiendrait donc au ministre, après consultation du milieu des affaires, de déterminer les conditions, les emplacements, la taille, et tout le reste. Nous demandons simplement que la loi prévoit les dispositions habilitantes nécessaires à la mise en place du processus réglementaire et administratif.

Le président: J'ai trouvé votre suggestion excellente, mais je me demandais si vous songiez à quelque chose de plus précis.

M. Gottlieb: Je voudrais que ces zones puissent être créées dans tous les lieux d'activité économique au Canada—à tout le moins dans les aéroports et dans les ports. Il faudrait que ces zones soient assez grandes. Par ailleurs, chaque entreprise devrait pouvoir demander que telle ou telle usine soit désignée comme zone de libre-échange.

Le président: Ma circonscription touche la frontière canado-américaine. Il va sans dire que beaucoup d'usines qui importent ou exportent des produits manufacturés, ou encore qui importent des composantes, vont s'installer dans la zone libre de Burlington pour y produire leurs biens, parce que la tâche leur est facilitée de beaucoup. Ils n'ont pas à s'occuper de toute la paperasserie. Je ne sais pas ce qu'en pensent les autres membres, mais, pour ma part, je ferai ce qu'on attend de moi.

Je tiens à vous remercier énormément de votre mémoire et de toutes les observations que vous avez faites. Je suis sûr que votre témoignage nous sera très utile.

J'invite maintenant le groupe de témoins suivant, l'Association canadienne des entrepôts routiers d'attente. Nous accueillons aujourd'hui M. Christopher Du Vernet, qui est *counsel*, M. Greg Moir et M. Greg Fernandes. Bonjour et bienvenue à notre comité.

M. Christopher Du Vernet (avocat-conseil, Association canadienne des entrepôts routiers d'attente): Je vous remercie, monsieur le président. Je tiens à vous remercier de votre invitation. La Loi sur les douanes est absolument vitale pour le secteur des entrepôts d'attente routiers. Notre industrie doit d'ailleurs son existence à cette loi, qui est notre seule raison d'être.

J'ai pensé que je pourrais commencer par vous expliquer ce que c'est au juste qu'un entrepôt d'attente routier. Notre industrie est à peu près inconnue du grand public, mais elle joue un rôle absolument essentiel dans bien des secteurs d'activité liés à l'importation et au transport de marchandises. Un entrepôt d'attente, c'est une installation où sont entreposées les marchandises sous douane qui sont en attente de l'autorisation nécessaire de Douanes Canada. Si vous le permettez, je vous invite à vous reporter à la page 3 de notre mémoire pour trouver les explications pertinentes. Nous y donnons une courte description du rôle que nous jouons. L'appellation «entrepôt d'attente» vient du fait que ces entrepôts sont autorisés par le gouvernement fédéral à recevoir les marchandises importées à leur arrivée en territoire canadien, dans l'attente de l'inspection et de l'autorisation nécessaire du service des douanes.

[Texte]

There are many types of bonded warehouses, as one member of the committee mentioned. We are bonded warehouses in the sense that we must post bonds, but we are specialized facilities. We're called highway sufferance warehouses because we hold goods that have arrived by commercial vehicle. There are many other types of warehouses where goods arrive by different modes.

• 1040

We are public warehouses in the sense that we must accept all goods brought to us. There are private warehouses established by an importer or a carrier solely for the receipt and storage of their own goods. We are not like that. We must accept any goods brought to us.

We make five different contributions to the customs system, which are outlined on page 4 of our brief. I won't go into it in great detail. I trust that you'll have an opportunity to review it at your leisure. The main benefit we provide is the relief of congestion at border points. A carrier arriving at any of the many border crossings in this country has the choice of clearing right at the border or passing through the border to a highway sufferance warehouse, bypassing that congestion entirely.

Similarly, if there is a problem with the goods, their valuation, their inspection, the number, any sort of thing like that, a sufferance warehouse is a more convenient place to sort out the problem than the border, because the sufferance warehouse is typically located close to the importer, or a broker, or both. They can zip out to the warehouse and deal with customs while the goods are right there. They don't have to travel say from Toronto to Windsor.

We also allow importers to reduce their inventories because goods can be kept in a warehouse and released as the need arises or the funds are available. There are many, many other functions that we perform, but those are the critical ones. The others are outlined in our brief.

As I mentioned, we are public warehouses. We have to accept all goods brought to us. That's given rise to a number of problems, which we've outlined in the brief. I should say that we don't come here to report a long list of problems. Our list is quite brief, because by and large the system is working quite well. The officials of the department have been quite sensitive to our needs.

There are some fundamental systemic challenges we have to deal with. You'll see in the table of contents we refer to four major problems: first, the uncertain liability of highway sufferance warehouse operators; second, uncertain lien rights of highway sufferance warehouse operators; third, the licensing of warehouses; and fourth, the termination of highway sufferance warehouse licences.

[Traduction]

Il existe divers types d'entrepôts de douane, comme l'a fait remarquer un des membres du comité. Nos entrepôts sont des installations spécialisées qui doivent payer une caution au service des douanes. Ils sont qualifiés d'entrepôts d'attente routiers parce que les marchandises entreposées y arrivent par véhicule commercial. Il existe bien d'autres types d'entrepôts où les marchandises sont acheminées par divers modes de transport.

Nos entrepôts sont publics parce que nous devons accepter tous les biens qu'on nous apporte. Il y a aussi des entrepôts privés gérés par un importateur ou un transporteur uniquement pour recevoir et entreposer leurs propres biens. Ce n'est pas notre cas. Nous devons accepter tous les biens qu'on nous apporte.

Nous faisons cinq contributions différentes au système des douanes, comme nous l'expliquons à la page 4 de notre mémoire. Je n'entrerai pas dans les détails, et j'imagine que vous aurez l'occasion d'examiner tout cela plus tard. Notre principale utilité, c'est de réduire la congestion aux postes frontières. Un transporteur qui arrive à un poste frontière au Canada peut soit dédouaner ses marchandises à la frontière, soit passer par un entrepôt d'attente routier pour éviter entièrement la congestion au poste frontière.

De la même façon, s'il y a un problème à cause de l'évaluation, de l'inspection, de la quantité des marchandises, ou autres choses du genre, un entrepôt d'attente est un endroit plus commode qu'un poste frontière pour résoudre le problème, parce que, d'habitude, l'entrepôt d'attente est situé près de l'importateur, d'un courtier en douanes, ou des deux. Ils peuvent rapidement se rendre à l'entrepôt et s'occuper des douanes pendant que les marchandises sont sur place. Ils n'ont pas besoin de se rendre de Toronto jusqu'à Windsor, par exemple.

Nous permettons aussi aux importateurs de réduire leurs stocks parce que nous pouvons garder les marchandises en entrepôt et les leur envoyer au fur et à mesure qu'ils en ont besoin ou lorsque les fonds sont disponibles. Nous remplissons aussi bien d'autres besoins, mais ce sont les plus importants. Les autres sont expliqués dans notre mémoire.

Comme je l'ai dit, nos entrepôts sont publics. Nous devons accepter tous les biens qui nous sont apportés. Cela a causé divers problèmes dans le passé, et nous en parlons dans notre mémoire. Nous ne sommes cependant pas venus pour faire état de toute une liste de problèmes. Notre liste est très brève, parce que, dans l'ensemble, le système fonctionne très bien. Les fonctionnaires du ministère sont tout à fait sensibles à nos besoins.

Il y a certains défis systémiques que nous devons relever. Vous pouvez voir dans la table des matières de notre mémoire que nous parlons de quatre principaux problèmes: d'abord, la redevabilité incertaine des administrateurs d'entrepôts d'attente routiers; deuxièmement, les droits de rétention incertains des administrateurs d'entrepôts d'attente routiers; troisièmement, l'octroi de permis aux entrepôts; et quatrièmement, l'annulation des permis des entrepôts d'attente routiers.

[Text]

The first is perhaps the most critical on a national basis. Imported goods come from many different ports and arrive by many different means. It's not uncommon, for example, for a shipment originating in Hong Kong to come by ship to pass through several ports on the way, to arrive at the border, be transferred to a railway car and then to a truck—three different modes, many different ports. Literally hundreds of people have handled those goods. They arrive at a sufferance warehouse, where they're cleared. They may be in that warehouse for an hour or two, a day or two, perhaps a week or longer. Somewhere in that long line damage or theft has occurred to the goods and someone must pay.

The unfortunate problem is that the highway sufferance warehouse operator is often left holding the bag, even though he's had the goods for the least amount of time. He's left holding the bag for a couple of reasons. First, he's here in the jurisdiction. He's easy to serve. That's the most important thing. Second, he's had the goods and no one doubts that. Third, the damage is typically discovered on his premises. Highway sufferance operators are invariably a party to litigation that arises out of commercial claims. Nine times out of ten—and I can tell you that with some assurance because I've both pursued and defended claims—the damage did not occur at the sufferance warehouse. It happened in some foreign port at the hands of some unknown stevedore.

The other thing is that we are the only member of the transportation chain without statutory limitation of liability. Ours is unlimited, so naturally we're the ones targeted. Carriers, for example, have their liability limited both by contract and by provincial statute. For example, here in Ontario it's the Public Commercial Vehicles Act. Marine carriers have a number of international treaties, and air carriers, if you ever read the back of your ticket, limit their liability as well by international statute. We have nothing. So we come before you today to ask you to reflect on means of reducing our liability to at least that commensurate with other members of the transportation chain.

We have proposed in our brief the insertion of a section in the Customs Act that would limit our liability to that imposed on highway carriers. That works out to I think currently \$4.41 per kilogram or \$2 per pound. That is what carriers would be liable for. Since goods arrive at our warehouses by carrier we figure it makes sense to adopt their limitation. There are several virtues to that, namely everyone knows what the limitation is and can insure appropriately. Second, it is consistent with the mode that most of our customers use.

[Translation]

Le premier problème est peut-être le plus grave à l'échelle nationale. Les marchandises importées arrivent de bien des endroits et de bien des façons. Ce n'est pas inhabituel qu'une cargaison envoyée à partir de Hong Kong vienne par navire et passe par plusieurs ports, arrive à la frontière, soit chargée dans un wagon de chemin de fer et ensuite dans un camion. Cela fait trois modes de transport différents et bien des ports de transit. Les marchandises sont passées entre les mains de centaines de personnes. Elles arrivent à un entrepôt d'attente, où elles sont dédouanées. Elles resteront peut-être à l'entrepôt une heure ou deux, un jour ou deux, ou peut-être une semaine ou davantage. À un moment donné, les marchandises ont peut-être été endommagées, ou quelque chose a été volé, et quelqu'un doit payer.

Malheureusement, celui qui est tenu responsable est souvent l'administrateur de l'entrepôt d'attente, même si c'est lui qui a eu les marchandises en main le moins longtemps. Il est tenu responsable pour diverses raisons. D'abord, il est sur place. C'est facile de le rejoindre. C'est ce qui compte le plus. Deuxièmement, il a eu les marchandises en main, et personne n'a de doute là-dessus. Troisièmement, les dommages sont d'habitude constatés dans l'entrepôt. Les administrateurs d'entrepôts d'attente routiers sont toujours l'une des parties en cause dans les procès intentés par suite de réclamations commerciales. Neuf fois sur dix—et je peux vous l'affirmer parce que j'ai été avocat de la défense et avocat du plaignant dans de telles affaires—les dommages ne se sont pas produits à l'entrepôt d'attente. Ils ont été causés dans un port étranger quelconque par un docker inconnu.

L'autre problème, c'est que nous sommes le seul membre de la chaîne des transports dont la responsabilité n'est pas limitée par la loi. Notre responsabilité est illimitée, et nous sommes donc une cible facile. Les transporteurs, par exemple, ont une responsabilité limitée par les contrats et par les lois provinciales. En Ontario, c'est la Loi sur les véhicules commerciaux publics. Les transporteurs maritimes sont visés par divers traités internationaux, et les transporteurs aériens, si vous avez jamais lu l'endos de votre billet, ont aussi une responsabilité limitée à cause de lois internationales. Nous n'avons rien. Nous voudrions donc aujourd'hui vous demander de réfléchir à des façons de réduire notre responsabilité pour qu'elle soit au moins comparable à celle d'autres maillons de la chaîne des transports.

Nous proposons dans notre mémoire l'ajout d'un article dans la Loi sur les douanes pour limiter notre responsabilité à celle des transporteurs routiers. Je pense que cela représente maintenant 4,41\$ le kilogramme, ou 2\$ la livre. La redevabilité des transporteurs est limitée à ce montant. Puisque les marchandises sont livrées à nos entrepôts par des transporteurs, nous trouvons logique d'avoir la même redevabilité qu'eux. Cela aurait plusieurs avantages, parce que tout le monde saurait quelle est la limite et pourrait obtenir l'assurance appropriée. Deuxièmement, cela correspond au mode de transport utilisé par la plupart de nos clients.

[Texte]

We have also provided in our draft section that while liability be limited there be set a certain standard of care. We have a job to do, and if we do not do it it is entirely reasonable that people look to us for compensation. However, there is no clarity as to what that standard of care is.

In Quebec we are called the depositary. In Ontario we are called the bailee. The standards differ between two provinces. Even in the common law there are at least four different types of bailee. It is unclear which one we are. I am delighted to take any side of the case because I know I can make an argument. While that may benefit people of my profession, it does not benefit the transportation community. We have also asked that you set a standard of care.

Finally, while limiting our liability and setting the standard of care, we ask that you allow parties to contract out of that. If people want to impose a higher standard of liability or a lower standard, they have the freedom to contract. We have put in our section that liability is limited to a set standard in the absence of an agreement to the contrary. That is the main difficulty we encounter from day to day.

I should add, by the way, that the difficulty is quite severe because the charge for clearing and storing goods can be a matter of a few dollars, say a \$12 charge, but we can be hit for a lawsuit for over \$1 million because even though we charged \$12 to clear the trailer that arrived at the warehouse it was filled with television sets which disappeared or were damaged, or the count was wrong. For a \$12 charge we have invited a \$1 million lawsuit, and that, we suggest, is inequitable.

The second problem we address is the uncertain lien rights of highway sufferance warehouse operators. If we were an ordinary warehouse, for example you were moving your goods from one province to another and they were stored in a mover's warehouse, and if you did not pay the warehouse, he would have a lien on your goods. It would be similar to the lien that a garage would have on your car if repairs were performed.

We do not have in our view any lien. First of all we are a creature of a federal statute and therefore may not be able to use the provisions in certain provincial statutes. More important, if goods are not claimed or are abandoned, Her Majesty seizes them and disposes of them typically by sale and retains the proceeds. We have stored them but we have no lien because the goods are taken by the Crown.

We do not dispute the right of the Crown to seize goods to pay the cost that the Crown incurs, but what we do ask is that if there is money left over we be second in line and be allowed to look to that for compensation.

[Traduction]

Nous proposons aussi dans notre mémoire qu'on fixe certaines normes relatives au degré de diligence si notre redevabilité est limitée. Nous avons un travail à faire, et si nous ne le faisons pas, il est tout à fait raisonnable que nous versions une indemnisation quelconque. À l'heure actuelle, cependant, il n'y a pas de normes claires relatives au degré de diligence.

Au Québec, nous sommes les dépositaires. En Ontario, on nous appelle en anglais *bailee*. Les normes ne sont pas les mêmes dans les deux provinces. Même selon le droit commun, il y a au moins quatre sortes différentes de dépositaires. Celle que nous sommes n'est pas évidente. Je suis toujours ravi d'accepter un client pour l'un ou l'autre côté d'une réclamation, parce que je sais que je peux présenter de bons arguments dans les deux cas. C'est peut-être utile pour les gens de ma profession, mais pas pour l'industrie des transports. Nous vous demandons donc aussi de fixer le degré de diligence.

Enfin, en plus de limiter notre redevabilité et de fixer le degré de diligence, nous vous demandons de permettre aux parties en cause de laisser tomber ces limites dans leurs contrats. Si certaines personnes veulent que la redevabilité soit plus élevée ou le degré de diligence plus faible, elles pourront le stipuler dans les contrats. Dans notre projet d'article, nous proposons que la redevabilité soit limitée à un certain montant, et le degré de diligence aussi, en l'absence de stipulations contraires dans le contrat. C'est la principale difficulté qui surgit couramment.

J'ajoute en passant que cette difficulté est très grave, parce que le montant fixé pour le dédouanement et l'entreposage de marchandises peut être de quelques dollars, par exemple 12\$, mais que nous pouvons être poursuivis pour plus d'un million de dollars parce que, même si nous avons en fait payé 12\$ pour dédouaner une cargaison arrivée à l'entrepôt, cette cargaison consistait en des téléviseurs qui sont disparus ou ont été endommagés, ou qui avaient été mal comptés. En retour de droits de 12\$, nous nous exposons donc à des poursuites pour 1 million de dollars, et nous trouvons cela injuste.

Le deuxième problème dont nous parlons dans le mémoire est l'incertitude des droits de rétention des administrateurs d'entrepôts d'attente routiers. S'il s'agissait d'entrepôts ordinaires, par exemple, si quelqu'un déménage d'une province dans une autre et entrepose ses biens à l'entrepôt du déménageur et s'il refuse ensuite de payer l'entrepôt, le déménageur a des droits de rétention sur les biens. C'est le même genre de droit de rétention qu'un garage aurait sur votre automobile après avoir fait certaines réparations.

Selon nous, nous n'avons aucun droit de rétention. Tout d'abord, nous relevons des lois fédérales et nous ne pouvons donc pas avoir recours aux dispositions de certaines lois provinciales. En outre, si certaines marchandises ne sont pas réclamées ou sont abandonnées, Sa Majesté les saisit et, d'habitude, les vend et garde le produit de la vente. Nous avons entreposé les marchandises, mais nous n'avons aucun droit de rétention parce que la Couronne saisit les marchandises.

Nous ne contestons pas le droit de la Couronne de saisir des marchandises pour compenser ses coûts, mais nous voudrions être deuxième sur la liste s'il reste de l'argent pour obtenir une indemnisation quelconque.

[Text]

In this economy there are many cases where goods are actually abandoned: the market has dropped or the importer has gone out of business or some circumstance has arisen where it just does not make economic sense to get the goods out of storage. We are left holding goods for 30 days and then the Crown seizes them. Yet we typically have no one to whom we can practically look to pay our bill.

Of course we could commence a civil action against the importer. But as I said, our charges are so modest you would probably use up the amount of the charge with an hour of your counsel's time. It is just not worth chasing an importer for. That too—I see I have them behind me—is breaking some inequity.

Mr. Belsher: They are watching.

Mr. Du Vernet: I am sure they are. We propose that the act include a lien system which is similar to liens which apply to domestic warehouses in the province of Ontario. We have included as our appendix a copy of the Ontario Repair and Storage Liens Act, 1989, a recent statute which has in my view a very sensible code for lien rights.

Also, I should add, for the benefit of those behind me, procedural protections for the importer. Those too are important and there must be some balance. There is a regime in place that works well on the domestic scene. We ask that it be included on the federal scene.

• 1050

The two other problems, licensing of warehouses and termination of highway sufferance warehouses, are really two sides of the same coin. We've asked in our brief that certain protections be given to warehouse operators whose licences are about to be terminated. Currently, if the minister decides that in his opinion a warehouse is no longer needed, he must merely give 90 days' notice to the operator and the licence is pulled at the end of 90 days.

The minister therefore has the power to put a business entirely out of operation in 90 days. It can't be sold. It could be converted to domestic storage, but because we must maintain certain degrees of security we have specialized facilities, so they can't be readily converted. If you're renting your land, you're out of business. Ninety days isn't even long enough to give most employees proper notice under provincial labour statutes. So we ask that we have certain procedural protections when a licence is about to be cancelled.

Finally, with respect to the licensing of warehouses, our facilities, as I mentioned, are very specialized and costs are very high. We must maintain a certain security. We must have specially trained staff, so our costs are higher than they are for domestic warehouses.

As a result of those high costs and the special duties imposed on us, the legislation provides that the minister has to be satisfied of certain criteria before he issues a licence. That's fine in theory, but there's no obligation on the

[Translation]

Dans notre économie, il arrive souvent que des marchandises soient abandonnées: le marché s'est effondré ou l'importateur a fait faillite, ou quelque chose s'est produit à cause de quoi ce ne serait pas économiquement raisonnable de sortir les marchandises de l'entrepôt. Nous restons avec des marchandises sur les bras pendant 30 jours, après quoi elles sont saisies par la Couronne. Pourtant, dans de tels cas, il n'y a d'habitude personne à qui nous pouvons demander de payer notre facture.

Bien entendu, nous pourrions engager des poursuites au civil contre l'importateur. Cependant, nos frais sont tellement faibles que cela ne représente probablement pas plus qu'une heure du temps de notre avocat. Cela ne vaut donc pas la peine d'intenter des poursuites à l'importateur. Cela aussi, et je vois qu'ils sont derrière moi, est relativement injuste.

M. Belsher: Ils vous surveillent.

M. Du Vernet: J'en suis certain. Nous proposons que la loi comprenne un système de droits de rétention semblable à celui qui s'applique aux entrepôts provinciaux en Ontario. Nous avons annexé à notre mémoire un exemplaire de la loi de l'Ontario de 1989 sur les droits de rétention pour les réparations et l'entreposage. C'est une loi récente, qui contient un code très raisonnable à mon avis pour les droits de rétention.

J'ajoute aussi pour la gouverne des personnes derrière moi qu'il y aurait des protections de procédure pour l'importateur. C'est aussi une question importante, et il doit y avoir un certain équilibre. Il y a déjà un système qui fonctionne bien à l'échelle provinciale, et nous voudrions qu'il soit inclus dans la loi fédérale.

Les deux autres problèmes, l'octroi de permis aux entrepôts d'attente routiers et l'annulation des permis, ne sont en réalité que deux aspects du même problème. Nous demandons dans notre mémoire certaines protections pour les administrateurs d'entrepôts qui sont sur le point de perdre leur permis. À l'heure actuelle, si le ministre décide qu'on n'a plus besoin d'un entrepôt, il peut se contenter d'un préavis de 90 jours à l'administrateur, après quoi le permis est annulé.

Le ministre peut donc fermer complètement une entreprise en 90 jours. L'entreprise ne peut pas être vendue. L'entrepôt peut être transformé en entrepôt provincial, mais comme nous devons assurer une certaine sécurité, nous avons des installations spécialisées qui ne peuvent pas être transformées facilement. Si le terrain est loué, l'entreprise ferme tout simplement. Un préavis de 90 jours ne suffit même pas pour donner à la plupart des employés le préavis requis par les lois provinciales du travail. Nous demandons donc certaines protections si un permis doit être retiré.

Enfin, en ce qui concerne l'octroi des permis, comme je l'ai dit, nos installations sont très spécialisées, et cela coûte très cher. Nous devons assurer une certaine sécurité et nous avons besoin d'un personnel spécialisé. Cela veut dire que nos coûts sont plus élevés que ceux des entrepôts provinciaux.

À cause de ces coûts élevés et des obligations spéciales qui nous sont imposées, la loi stipule que le ministre doit s'assurer que certains critères sont remplis avant d'octroyer un permis. C'est très bien en théorie, mais rien n'oblige le

[Texte]

minister to seek any input from any members of the transportation community whether a warehouse is actually needed. We've suggested that the minister follow certain procedures to solicit views. It makes eminently good political sense to invite those views, but the procedure is not often followed. We suggest, to ensure that the stability of the system is maintained and licences are issued only in the proper circumstances, that certain parties be consulted within fairly tight timeframes, a regime not dissimilar to that adopted, for example, by the CRTC when it proposes to issue a new radio or television licence. There is a regime in place the committee could look to.

Those are the concerns we have, Mr. Chairman. I see that the time is running, so I'll cut it short. As you know, if you give a lawyer a platform it's a dangerous thing.

The Chairman: We know, we know. We have a lot of lawyers around here. Thank you very much. Any questions?

Mr. Volpe (Eglinton—Lawrence): This is a non-lawyer speaking, so you're okay. Thank you very much for your presentation. I began to wonder for a second whether everybody in your business is suffering—pardon the pun. It's a fairly decent business, is it not? I guess the guys that are involved in it are making a profit.

Mr. Du Vernet: I'll certainly ask my colleagues to comment on that. By way of a general response, that certainly is the reputation of the industry, but in fact, particularly in this economy, it's far from the truth. The reason it's far from the truth is that an importer has an opportunity to clear at the border for nothing, but if he comes to an inland sufferance warehouse, he obviously must pay the operator.

With the introduction of new technology such as CADE and PARS it's increasingly attractive to clear at the border. In fact, clearance at highway sufferance warehouses has been static in most ports and declining in some, while the costs keep going up. We're not just a shed on the edge of town. We're highly sophisticated, considerably secure facilities.

Mr. Volpe: I assumed that this was the case throughout your presentation, and I was quite pleased that there is entrepreneurial spirit still alive and well in this country that saw an opportunity through the legislation available to provide a service and to charge for that service. But I want you to correct my impression, please. Through it I began to detect a sense that perhaps there would be more regulation on further competition, number one, and that the licensing process take on an aspect that would guarantee—I dislike that word, but it's the closest one that comes to mind—both a market share, if you will, and essentially an operating profit by excluding a series of others and by limiting the amount of liability that I would define as the cost of doing business in this kind of environment.

[Traduction]

ministre à demander l'avis de représentants de l'industrie des transports pour savoir si l'on a vraiment besoin d'un entrepôt ou non. Nous proposons certaines façons de procéder pour permettre au ministre d'obtenir l'avis des intéressés. Il est extrêmement utile sur le plan politique d'obtenir de tels avis, mais cela ne se fait pas souvent. Pour garantir que le système restera stable et que les permis seront octroyés seulement dans des circonstances appropriées, nous proposons que l'on consulte certaines personnes dans des délais relativement stricts, un peu comme le fait le CRTC lorsqu'il compte émettre un nouveau permis de radio ou de télévision. C'est un système que le comité pourrait examiner.

Voilà donc nos préoccupations, monsieur le président. Je vois que le temps passe, et je terminerai donc rapidement. Comme vous le savez, il est dangereux de donner à un avocat des raisons de parler.

Le président: Nous le savons. Il y a beaucoup d'avocats dans les environs. Merci beaucoup. Y a-t-il des questions?

M. Volpe (Eglinton—Lawrence): Comme je ne suis pas avocat, vous ne risquez rien. Je vous remercie de votre exposé. Je me suis demandé un instant si tous les membres de votre secteur sont en attente. Vous faites d'assez bonnes affaires, n'est-ce pas? Et j'imagine que l'industrie fait des bénéfices.

M. Du Vernet: Je demanderai à mes collègues de vous donner leur avis. Je peux cependant vous dire de façon générale que l'industrie a cette réputation, mais que c'est loin d'être le cas, surtout dans la conjoncture économique actuelle. Le fait est que l'importateur peut dédouaner ses marchandises à la frontière sans rien payer, mais que s'il passe par un entrepôt d'attente, il devra payer l'entrepôt.

Maintenant qu'on a de nouvelles technologies comme le SSDR et le SRAP, cela devient de plus en plus intéressant de dédouaner à la frontière. En réalité, les affaires des entrepôts d'attente routiers ont été stagnantes dans la plupart des ports et à la baisse à certains endroits, alors que les coûts continuent d'augmenter. Nos entrepôts ne sont pas de simples remises en banlieue. Ce sont des installations hautement spécialisées et très sûres.

M. Volpe: C'est ce que j'avais supposé en vous écoutant, et j'ai été très heureux de voir qu'il existe encore au Canada des gens entreprenants qui peuvent voir que la loi offre la possibilité de fournir un service et de faire payer pour ce service. Je voudrais cependant que vous me disiez si je me trompe. J'ai eu l'impression en vous écoutant qu'il pourrait peut-être y avoir, d'abord, davantage de réglementation pour limiter la concurrence et, ensuite, que la procédure d'octroi des permis garantisse—et je n'aime pas employer cette expression, mais c'est la seule qui me vienne à l'esprit—une part du marché et aussi des bénéfices d'exploitation en excluant les concurrents et en limitant la redevabilité, que je considérerais pour ma part comme étant le coût à payer pour rester en affaires dans un tel milieu.

[Text]

[Translation]

• 1055

Mr. Du Vernet: I would be delighted to address that, because, as I mentioned, this industry is not widely known and there are aspects of it that don't get a great deal of attention. Someone who wishes to clear imported goods has, in a city such as Toronto or Montreal, dozens and perhaps hundreds of choices. The first one is at the border; the second is at a warehouse. Our facilities, as I mentioned, are public facilities, but in addition to those there are dozens of others, what we call class C warehouses. There are three classes, of which we are class B. He has other warehouses to go to that are operated for the receipt of goods of that carrier or that railway or even that business. So he has many, many, many choices. One is free, and that's the border. There is a charge for the others.

The other thing to remember is that sufferance warehouses have to provide certain things at their own cost, over which they have very little control. I would direct your attention to our brief on page 8, where we refer to customs facilities. The act and the regulations require the operator of a highway sufferance warehouse to provide offices, space for examining goods, washroom facilities, etc.—all at his own expense. He cannot eliminate any of those. He has to give customs offices, space, light, heat, washrooms, parking, the whole bit—

Mr. Volpe: You include all of those in the cost of doing business.

Mr. Du Vernet: Of course, but don't forget that if you were a carrier and could clear at the border for nothing as opposed to paying a fee that incorporates the cost of all these things—and the technology now allows you literally to sail through the border—it is an increasingly tough time to attract business.

Mr. Volpe: I am aware of that. I don't want to engage in partisanship, but I have the solution for eliminating some of those problems. I don't want to be harsh on my colleagues across the way. What you cite, though, are some components of the act that you would like either to have changed or to have beefed up, which would essentially address a very particular interest.

If I were an importer, I would like to have all my goods cleared expeditiously. If it is not done expeditiously, it costs me money and I have to come to you. I would like to have it done efficiently and at no cost. You have told me that if I do that at the border, I could probably get all three, or at least one of the three. Why wouldn't I then encourage the legislators of Canada to ensure that the regulations flowing from the legislation enhance those three components at the border, rather than worry about sufferance warehouses? If I had to choose between A and B, why wouldn't I simply devote all my energies to A, which seems to be much more productive from a regulation point of view, rather than create another entity to deal with later on?

M. Du Vernet: Je serais ravi de vous répondre, parce que, comme je l'ai dit tantôt, notre industrie n'est pas très bien connue, et certains de ses éléments ne reçoivent pas énormément d'attention. Quelqu'un qui veut dédouaner des marchandises importées a le choix, dans une ville comme Toronto ou Montréal, entre des douzaines et peut-être des centaines de façons de procéder. D'abord, il y a le dédouanement à la frontière; deuxièmement, il y a le dédouanement à un entrepôt. Comme je l'ai dit, nos entrepôts sont publics, mais il y a aussi des douzaines d'autres entrepôts, de ce que nous appelons la catégorie C. Il y a trois catégories, et nous faisons partie de la catégorie B. Il existe aussi d'autres entrepôts pour recevoir les marchandises du transporteur utilisé, du chemin de fer, ou même de l'importateur. L'importateur peut donc procéder de bien des façons. Une façon est gratuite, et c'est le dédouanement à la frontière. Les autres coûtent quelque chose.

L'autre chose qu'il ne faut pas oublier, c'est que les entrepôts d'attente doivent fournir certaines choses gratuitement et qu'ils ont très peu de contrôle sur leurs propres coûts. Je vous prie à cet égard de vous reporter à la page 8 de notre mémoire, où nous parlons des installations de douane. La loi et les règlements exigent que l'administration d'un entrepôt d'attente routier fournisse des bureaux, un endroit pour examiner les marchandises, des toilettes, etc., le tout à ses frais. Il doit fournir tout cela. Il doit fournir des bureaux de douane, des locaux, de l'éclairage, du chauffage, des toilettes, du stationnement, tout cela. . .

M. Volpe: Tout cela fait partie de vos coûts.

M. Du Vernet: Bien sûr, mais n'oubliez pas qu'un transporteur peut dédouaner ses marchandises à la frontière gratuitement au lieu de payer des frais qui tiennent compte de tous ces coûts et que la nouvelle technologie permet maintenant aux transporteurs de passer très rapidement à la douane. C'est de plus en plus difficile d'attirer des clients.

M. Volpe: Je m'en rends compte. Je ne veux pas faire preuve de sectarisme, mais j'ai une solution qui pourrait éliminer certains de ces problèmes. Je ne veux pas être trop dur avec mes collègues d'en face. Les choses dont vous parlez sont des dispositions de la loi que vous voudriez qu'on modifie ou qu'on renforce pour répondre essentiellement à vos besoins tout à fait particuliers.

Si j'étais importateur, je voudrais que toutes mes marchandises soient dédouanées rapidement. Si cela ne se fait pas rapidement, cela me coûte de l'argent, et je dois passer par vos services. Je voudrais que cela se fasse efficacement et gratuitement. Vous me dites que si je le fais à la frontière, je peux probablement atteindre les trois objectifs, ou du moins l'un des trois. A ce moment-là, pourquoi ne pas inciter les législateurs à garantir que les règlements découlant de la loi favorisent un dédouanement rapide, efficace et gratuit à la frontière au lieu de me préoccuper d'entrepôts d'attente? Si je dois choisir entre A et B, pourquoi ne pas simplement consacrer toute mon énergie à la solution A, qui me semble beaucoup plus productive du point de vue de la réglementation, au lieu de créer un autre élément dont nous devons nous occuper plus tard?

[Texte]

You have given us four major areas. One of the ways to solve those four major areas is simply to improve clearing at the border and put some resources there. Things are done essentially for free from an importer's point of view, but from a government's point of view, the law should be there to assist those who are going to be served by it. Why don't we do that instead of setting up another series of regulations for this creature of our legislation and then try to solve the problems that come from the birth of this creature?

Mr. Du Vernet: The answer is quite simple: you can't afford to do that. You have across this country over 240 public warehouses, which, if you are the government, cost you nothing. You don't have to pay for their upkeep, for the land, for the employees, for any of those things. If you removed those, and everyone had to clear at the border, you would need that physical space to unpack goods and inspect them. There just isn't the land available, and if it was, you'd have to pay a high rate for it.

• 1100

Just imagine Windsor, for example. If you had to buy enough land to replace the sufferance warehouse facilities from there east, just in the province of Ontario, you would expropriate much of the city of Windsor, if you could afford to do it.

Mr. Volpe: Probably solve a lot of problems in Windsor.

Some hon. members: Oh, oh!

Mr. Volpe: As one of my colleagues said, nobody from the other side is elected from there, so we can afford to do that.

Some hon. members: Oh, oh!

The Chairman: Thank you very much. Some other questions. Mr. Moore.

Mr. Moore (Pontiac—Gatineau—Labelle): Do you have a licencing authority now?

Mr. Du Vernet: Yes, that's the minister.

Mr. Moore: Have there been problems in the past? Why is it 90 days for termination of a licence, and not 180?

Mr. Du Vernet: I don't think there's any magic to 90 days, quite frankly. There have been a few recent problems with the termination of licences in smaller ports. The association in some cases has not opposed the closure of some ports, because the business has shifted.

It's just like closing a church when the congregation loses its faith or moves elsewhere. We're not opposed to closure in principle, but what you're doing in many of those cases is closing family businesses. In small ports, they are often husband and wife operations.

We had one case where the chap read about the closure of his warehouse in his own weekly newspaper. He hadn't yet received the notice, and suddenly had to let all his staff go and find jobs for himself and his wife in 90 days. His goodwill

[Traduction]

Vous avez parlé de quatre principaux problèmes. Un moyen de résoudre ces quatre principaux problèmes, c'est simplement d'améliorer le dédouanement à la frontière. Du point de vue de l'importateur, c'est essentiellement un service gratuit, mais du point de vue du gouvernement, la loi doit aider ceux qu'elle vise. Pourquoi ne pas procéder de cette façon au lieu d'établir une autre série de règlements pour cette créature de nos lois et d'essayer ensuite de résoudre les problèmes causés par la naissance de cette créature?

M. Du Vernet: La réponse est très simple: vous n'en avez pas les moyens. Il y a au Canada plus de 240 entrepôts publics qui ne coûtent rien au gouvernement. Vous n'avez pas besoin de payer pour leur entretien, le terrain, les employés, pour rien de tout cela. Si l'on enlevait ces entrepôts et si l'on obligeait tout le monde à dédouaner à la frontière, il faudrait énormément d'espace pour déballer les marchandises et les inspecter. Cet espace n'existe pas et, s'il y en avait, cela coûterait extrêmement cher.

Songez à Windsor. Si vous deviez acheter suffisamment de terrain pour remplacer les entrepôts d'attente pour les marchandises à destination de l'Est, simplement en Ontario, il faudrait exproprier une bonne partie de la ville de Windsor si l'on avait les moyens de faire une telle chose.

M. Volpe: Cela résoudrait probablement une bonne partie des problèmes de Windsor.

Des voix: Oh, oh!

M. Volpe: Comme l'un de mes collègues l'a dit, comme aucun député d'en face ne représente cette région, nous pouvons nous permettre de faire quelque chose de ce genre.

Des voix: Oh, oh!

Le président: Merci beaucoup. D'autres questions? Monsieur Moore.

M. Moore (Pontiac—Gatineau—Labelle): Quelqu'un délivre-t-il les permis à l'heure actuelle?

M. Du Vernet: Oui, le ministre.

M. Moore: Y a-t-il eu des problèmes dans le passé? Pourquoi a-t-on fixé le préavis pour l'annulation d'un permis à 90 jours, et non pas à 180?

M. Du Vernet: Je ne pense pas qu'il y ait quoi que ce soit de magique au chiffre de 90 jours. Il y a eu quelques problèmes récemment à cause de l'annulation de permis à de petits postes frontiers. Dans certains cas, l'association ne s'est pas opposée à la fermeture des entrepôts parce que la clientèle avait diminué.

C'est un peu comme fermer une église lorsque les paroissiens perdent la foi ou déménagent. Nous ne nous opposons pas en principe aux fermetures, mais dans bien des cas, les entrepôts fermés sont des entreprises familiales. Dans les petites localités, ce sont souvent des entreprises appartenant à un couple.

Dans un cas, le propriétaire de l'entrepôt a appris qu'il devrait fermer en lisant le journal hebdomadaire de sa localité. Il n'avait pas encore reçu le préavis, et il a dû congédier son personnel et chercher un emploi pour lui et

[Text]

was reduced to zero in a day. We're suggesting to the committee there must be a better way to deal with people who have served not only their customers, but the Government of Canada for many years.

Mr. Moore: So your suggestion then would be to extend that 90-day period?

Mr. Du Vernet: Well, we suggest several things. First of all, if the minister proposes to close a warehouse because there's no need for it, he should satisfy himself that there really is no need. He should actually turn his mind, or have his staff turn their minds to it.

Mr. Moore: Are you saying he doesn't do that now?

Mr. Du Vernet: I am not saying that he does or he doesn't, but I want to make it clear in the act that some investigative process must occur. He should advise the warehouse operator of the facts on which he relies to form his opinion. There may be facts he has missed.

So give the operator the opportunity to reply and say that perhaps there are some things that haven't come to the minister's attention, that may mitigate his decision. Then, if the minister says that notwithstanding those facts he wishes to close the port, that's fine. The period of notice that is given to the operator should then be lengthened, because 90 days is just too short.

Mr. Moore: Do we not consult with your association? I am sure the people that make these decisions must consult with groups where there are very good reasons why these warehouses are being closed.

Mr. Du Vernet: In many cases there are good reasons, and we agree with those reasons. But the consultative process doesn't always occur, either with the association or with the very party affected, the operator. I just think we would have better and fairer policy if some consultative mechanism were required. It should not be left to the goodwill or the common sense of those who happen to be in the chair at the time.

Mr. Moore: Just one final question. Would this be part of the act or the regulations?

Mr. Du Vernet: Well, I think from our perspective, it's such a fundamental thing, we would like to see it entrenched in the act. It's such a severe step that it does deserve legislative protection. You're literally closing a business for which there are few, if any, alternate uses.

Mr. Belsher: I can't imagine a minister closing a place if it's a going concern and a person can make their living from it. Why would he want to close something? There's something missing here in your explanation.

Mr. Greg Moir (Canadian Highway Sufferance Warehouse Association): I think there's a little confusion there. Many sufferance warehouses operate other businesses. They may also be a carrier or customs broker or take on many other functions.

Mr. Belsher: Okay. Fair enough. Thank you.

[Translation]

pour sa femme, le tout dans 90 jours. Il a perdu tout son fonds commercial en l'espace d'une journée. Selon nous, il doit y avoir une meilleure façon de traiter des gens qui ont servi non seulement leurs clients, mais aussi le gouvernement du Canada pendant des années.

M. Moore: Vous proposeriez donc de prolonger le délai de 90 jours?

M. Du Vernet: Nous proposons plusieurs choses. Tout d'abord, si le ministre compte fermer un entrepôt parce qu'il n'est plus nécessaire, il devrait s'assurer que le besoin n'existe vraiment pas. Il devrait y réfléchir, ou demander à ses adjoints d'y réfléchir.

M. Moore: Est-ce que vous dites qu'il ne le fait pas maintenant?

M. Du Vernet: Je ne dis pas qu'il le fait ou qu'il ne le fait pas, mais je voudrais que la loi stipule qu'une enquête quelconque doit avoir lieu. Le ministre devrait fournir à l'administrateur de l'entrepôt les faits sur lesquels il s'appuie pour se faire une idée. Certaines choses peuvent avoir été oubliées.

L'administrateur devrait avoir la possibilité de répondre et de dire que certaines choses ont peut-être échappé au ministre et que cela pourrait le faire changer d'avis. Ensuite, si le ministre décide que, malgré ces faits, il désire faire fermer l'entrepôt, très bien. Le préavis donné à l'administrateur devrait être plus long, parce que 90 jours ne suffisent pas.

M. Moore: Est-ce que nous ne consultons pas votre association? Je suis certain que ceux qui prennent cette décision doivent consulter certains groupes s'il y a d'excellentes raisons de fermer un entrepôt.

M. Du Vernet: Dans bien des cas, il y a d'excellentes raisons de fermer un entrepôt, et nous sommes d'accord là-dessus. Cependant, il n'y a pas toujours consultation, ni avec l'association, ni avec les intéressés eux-mêmes, c'est-à-dire les administrateurs. Il me semble que ce serait mieux et plus équitable d'exiger des consultations quelconques. Ce ne devrait pas être laissé à la bonne volonté ou au bon sens de ceux qui prennent les décisions à un moment donné.

M. Moore: Une dernière question. Est-ce que cela ferait partie de la loi ou des règlements?

M. Du Vernet: À notre avis, cette question est tellement fondamentale que nous préférierions que ce soit dans la loi. L'annulation est quelque chose de tellement grave qu'il faudrait que le processus soit protégé par la loi, puisque cela veut littéralement dire qu'on ferme une entreprise qui ne peut pas vraiment être utilisée pour grand-chose d'autre.

M. Belsher: Je ne peux m'imaginer qu'un ministre fermerait une entreprise rentable qui permet à quelqu'un de bien gagner sa vie. Pourquoi voudrait-il le faire? Il y a quelque chose qui manque dans vos explications.

M. Greg Moir (Association canadienne des entrepôts routiers d'attente): Je pense qu'il y a une certaine confusion ici. Dans bien des cas, les propriétaires d'entrepôts d'attente ont aussi d'autres entreprises. Ils peuvent être transporteurs ou courtiers en douane, ou bien d'autres choses.

M. Belsher: Très bien. Merci.

[Texte]

Le président: Merci, monsieur Belsher.

J'aimerais vous remercier pour votre présence, pour votre mémoire ainsi que pour vos commentaires qui vont certainement nous être très utiles.

• 1105

Avant de quitter, même si nous n'avons pas le quorum, j'aimerais simplement discuter

our future work. What I would like to propose is the following. On February 4 we would get the officials here. The clerk will make sure that we have the right person. The last time we had Madam Sheila Batchelor. Nicole Mendenhall, who is from the program evaluation, said that if she is requested, she would be happy to be back. She is going to be here on February 4. On February 5 we will have an in camera meeting only to review and make a summary. The researchers are telling me that on February 11 we could have the first draft of our report so we could review it all together.

These would be the three meetings that we can schedule right away, so that the clerk will start to make the invitation and make sure that on February 4 everybody will be here.

Mr. Volpe: That meeting down in Orlando is off, is it?

The Chairman: Yes, it's off.

Some hon. members: Oh, oh!

The Chairman: The meeting is adjourned to the call of the chair.

[Traduction]

The Chairman: Thank you, Mr. Belsher.

I would like to thank you for your appearance, for your brief and for your comments, which will certainly be very useful to us.

Before leaving, even if we do not have a quorum, I would like to discuss

de nos travaux futurs. Voici ce que je propose. Nous devrions entendre les fonctionnaires le 4 février. La greffière s'assurera que nous convoquons les bonnes personnes. La dernière fois, nous avons accueilli M^{me} Sheila Batchelor. M^{me} Nicole MendeHall, de l'évaluation du programme, nous a dit qu'elle serait ravie de revenir si nous avions besoin d'elle. Elle sera là le 4 février. Le 5, nous aurons une réunion à huis clos pour faire une récapitulation de nos travaux. Notre personnel de recherche me signale que nous pourrions avoir la première ébauche de notre rapport le 11 février, ce qui nous permettrait d'examiner le tout en même temps.

Nous pourrions nous entendre immédiatement sur ces trois réunions afin que la greffière commence à inviter les témoins et à s'assurer que tout le monde sera là le 4 février.

M. Volpe: Si j'ai bien compris, la réunion à Orlando ne tient plus?

Le président: Elle ne tient plus.

Des voix: Oh, oh!

Le président: La séance est levée.

MAIL  POSTE

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Groupe Communications Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9

WITNESSES

From the Canadian Importers Association:

Donald R. McArthur, President;
Riyaz Dattu, Partner, McCarthy Tétrault;
Richard Gottlieb, Partner, Gottlieb & Pearson.

From the Canadian Highway Sufferance Warehouse Association:

Christopher Du Vernet, Counsel;
Greg Moir, Vice-President, HM Wakely Ltd.

TÉMOINS

De l'Association des importateurs canadiens:

Donald R. McArthur, président;
Riyaz Dattu, associé, McCarthy Tétrault;
Richard Gottlieb, associé, Gottlieb & Pearson.

De l'Association canadienne des entrepôts routiers d'attente:

Christopher Du Vernet, avocat-conseil;
Greg Moir, vice-président, HM Wakely Ltée.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 4

Tuesday, February 4, 1992

Chairman: Clément Couture

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 4

Le mardi 4 février 1992

Président: Clément Couture

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on the

Act Respecting Customs

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial chargé de l'examen de la

Loi concernant les Douanes

RESPECTING:

Comprehensive review of the provisions and operations of *An Act respecting Customs* (Chapter 1, 2nd Supplement, Revised Statutes of Canada 1985)

CONCERNANT:

Examen complet des dispositions et de l'application de la *Loi concernant les douanes* (Lois révisées du Canada 1985, 2^e supplément, chapitre 1)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Third Session of the Thirty-fourth Parliament,
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,
1991-1992

SPECIAL COMMITTEE ON THE ACT RESPECTING
CUSTOMS

Chairman: Clément Couture

Vice-Chairmen:

Louise Feltham

George Rideout

Members

Ross Belsher

Steve Butland

Girve Fretz

Barry Moore

Joseph Volpe—(8)

(Quorum 5)

Diane Diotte

Clerk of the Committee

COMITÉ SPÉCIAL CHARGÉ DE L'EXAMEN DE LA
LOI CONCERNANT LES DOUANES

Président: Clément Couture

Vice-présidents:

Louise Feltham

George Rideout

Membres

Ross Belsher

Steve Butland

Girve Fretz

Barry Moore

Joseph Volpe—(8)

(Quorum 5)

La greffière du Comité

Diane Diotte

MINUTES OF PROCEEDINGS

Tuesday, February 4, 1992
(7)

[Text]

The Special Committee on the Act respecting Customs met at 9:38 o'clock a.m., this day, in Room 209, West Block, the Chairman, Clément Couture, presiding.

Members of the Committee present: Ross Belsher, Clément Couture, Louise Feltham, Girve Fretz, Barry Moore, George Rideout and Joseph Volpe.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Monique Hébert, Research Officer.

Witnesses: From the Department of National Revenue (Customs and Excise): Brian Brimble, Acting Assistant Deputy Minister, Customs Programs Branch; Earle Warren, Director General, Commercial Operations Directorate, Customs Operations Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, September 18, 1991, relating to the comprehensive review of the Act respecting Customs (Chapter 1, 2nd Supplement, Revised Statutes of Canada, 1985, section 168). (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, October 2, 1991, Issue No. 1*).

Brian Brimble made an opening statement and with the other witness answered questions.

On motion of Louise Feltham, it was agreed,—That the document entitled “Technical Amendments to the Customs Act (and Explanatory Notes)” presented by the Officials from the Department of National Revenue (Customs and Excise) be printed as an appendix to this day’s *Minutes of Proceedings and Evidence*. (See Appendix “CUST-1”).

At 10:55 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Diane Diotte

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

Le mardi 4 février 1992
(7)

[Traduction]

Le Comité spécial chargé de l'examen de la Loi concernant les douanes se réunit à 9 h 38, dans la salle 209 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Clément Couture (*président*).

Membres du Comité présents: Ross Belsher, Clément Couture, Louise Feltham, Girve Fretz, Barry Moore, George Rideout et Joseph Volpe.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Monique Hébert, attachée de recherche.

Témoins: Du ministère du Revenu national (Douanes et accise): Brian Brimble, sous-ministre adjoint intérimaire, Programmes douaniers; Earle Warren, directeur général, Services des opérations commerciales, Opérations douanières.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 18 septembre 1991, le Comité poursuit l'examen des dispositions et de l'application de la Loi concernant les douanes (Lois révisées du Canada (1985), 2^e Supplément, c. 1, article 168) (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 2 octobre 1991, fascicule n° 1*).

Brian Brimble fait un exposé puis, avec l'autre témoin, répond aux questions.

Sur motion de Louise Feltham, il est convenu,—Que le document intitulé «Modifications de forme à la loi sur les douanes (et Notes explicatives)», présenté par les fonctionnaires du Revenu national (Douanes et accise), figure en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui (*voir Appendice «CUST-1»*).

À 10 h 55, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Diane Diotte

[Text]

EVIDENCE

[Recorded by Electronic Apparatus]

Tuesday, February 4, 1992

• 0941

The Chairman: I call the meeting to order, even if we don't have any members from the opposition. Probably in a few minutes they're going to be here.

J'aimerais souhaiter la bienvenue à tout le monde au Comité spécial chargé de l'examen de la Loi concernant les Douanes.

Nous avons naturellement eu déjà plusieurs réunions et quelques témoins sont venus présenter leurs commentaires sur le sujet. Compte tenu de ce qui a déjà été dit et des mémoires que nous avons reçus, avons-nous ce matin des remarques à faire? Après cela nous aurons une discussion générale pour s'assurer que tout soit fait à la satisfaction de tout le monde.

Monsieur Brimble, voudriez-vous nous présenter les personnes qui vous accompagnent, et auriez-vous quelque chose à nous déclarer?

Mr. Brian Brimble (Acting Assistant Deputy Minister, Customs Programs Branch, Revenue Canada (Customs and Excise)): Thank you, Mr. Chairman and members of the committee. When officials of the department appeared before you on October 8 of last year, you asked that we remain available for further appearance. We're quite pleased to be here today at your request.

I'm the Director General of Assessment Programs and I'm acting for Sheila Batchelor, who was here in the fall and is currently out of the country and unable to appear. With me is Earle Warren, Director General of Commercial Operations Directorate, whom I believe you've seen before; Nicole Mendenhall, Director General of Audit and Evaluation Directorate; and Paul Girard, Director of the Legislative Affairs Division, who also appeared here previously, I believe.

With the concurrence of the committee, we would like to address ourselves briefly to the points raised by the associations that have appeared before you. We would then be pleased to respond to any specific questions you might have. I expect our discussion of this will take approximately 20 minutes.

Avant d'entrer dans le vif du sujet, j'aimerais ajouter que nous étions très heureux d'entendre d'autres témoins qui étaient en général satisfaits des échanges qu'ils avaient avec les représentants de notre Ministère et de l'intégrité de ceux-ci, ainsi que de la façon dont le Ministère s'acquitte de ses responsabilités. Nous apprécions les rapports que nous avons avec nos clients et les personnes concernées par nos activités, et nous sommes confiants que ces rapports deviendront plus étroits au fil des ans.

Tout ce qui a été exprimé à ce jour semble indiquer que notre point de vue initial mérite d'être répété, c'est-à-dire que de petites modifications seraient peut-être souhaitables, mais que, dans l'ensemble, la nouvelle Loi sur les douanes constitue une assise législative moderne qui répond bien aux besoins tant du public voyageur que de la communauté canadienne des commerçants.

[Translation]

TÉMOIGNAGES

[Enregistrement électronique]

Le mardi 4 février 1992

Le président: La séance est ouverte même s'il n'y a pas de membre de l'opposition. Ils arriveront sans doute dans quelques minutes.

I would first of all like to welcome everyone to the Special Committee on the Act Respecting Customs.

We have already held several meetings and we have heard the views of a few witnesses on the subject. Considering what we have already heard as well as the briefs that we have received, do you have some comments to make this morning? We will then have a general discussion to make sure everyone is satisfied.

Mr. Brimble, would you please introduce the persons who are accompanying you and do you have a statement to make?

M. Brian Brimble (sous-ministre adjoint par intérim, Direction des programmes douaniers, Revenu Canada (Douanes et Accises)): Merci, monsieur le président, membres du comité. Lors de la comparution devant vous des représentants de notre ministère le 8 octobre dernier, vous leur avez demandé de demeurer disponibles, et nous sommes heureux de répondre aujourd'hui à votre invitation.

Je suis le directeur général des programmes de cotisation et je remplace Sheila Batchelor, que vous avez rencontrée cet automne. Elle est à l'étranger et donc dans l'impossibilité de se joindre à nous. J'ai avec moi Earle Warren, directeur général du Service des opérations commerciales, que vous connaissez déjà, ainsi que Nicole Mendenhall, directrice générale du Service de la vérification et de l'évaluation, et Paul Girard, directeur de la Division des affaires législatives, qui a aussi déjà comparu devant le comité.

Avez la permission du comité, nous aimerions commencer par répondre brièvement aux points soulevés par les associations qui ont comparu devant vous; nous nous ferons ensuite un plaisir de répondre à vos questions. Mon exposé devrait durer 20 minutes.

I would like to add before proceeding that we were gratified to hear from other witnesses that they were generally pleased with their interaction with officials of the department and the integrity of those officials, and the manner in which the department carried out its business. We value this ongoing relationship with our clients and stakeholders and trust it will grow and continue well into the future.

It would appear from all that we have heard that our original perspective bears repeating, namely, that minor tidying up might be desirable but basically the new Customs Act is working well and provides a modern legislative base that meets the needs of both the travelling public and the Canadian business community.

[Texte]

Quant aux points soulevés par les associations qui ont comparu devant vous, nous aimerions y répondre dans l'ordre dans lequel ils apparaissent dans leurs mémoires.

• 0945

The Canadian Society of Customs Brokers requested that section 60 of the act be amended to provide the importer with a full two years to apply for a redetermination or reappraisal. Section 60 and section 63 of the act provide 90-day periods for the submission of requests respecting redetermination of tariff classification or origin and the reappraisal of value for duty. Where the minister deems it advisable, requests may be submitted up to two years after determination or appraisal.

Departmental policy, established in 1988 and published in the publicly available departmental memorandum D11-6-1, permits all such requests to be submitted up to one year after the original determination and appraisal rather than ninety days. In exceptional cases the period is extended to up to two years, the same period of time given to the minister.

Our first observation is that equality of time does not necessarily mean fairness. Extending the time period for the submission of appeals is more complex than merely looking at the amount of time available to each party. The department has to deal with several million entries. An importer deals with anywhere from a few to perhaps several thousand. The department must constantly seek out and analyse information, whereas the importer has in its possession the salient details of the transaction that are necessary to determine the value for duty, tariff classification, etc., if not at the time of importation in all cases, then certainly well before the expiration of two years from the date of importation.

On the other hand, in order for the department to discharge its reassessment obligations, it must obtain full information through its own review, investigation and audit, often without the full co-operation of the importer, utilizing already over-extended resources. The department must complete its work within two years, whereas the importer needs only to file its request within one year in order to protect its timeframes.

The Canadian Society of Customs Brokers has asked that sections 110 and 153 be amended to include the word "knowingly" so that intent must be proven before a broker can be convicted of criminal liability. As far as section 153 is concerned, we offer the observation that the Crown is generally obligated to prove guilty intent in any criminal proceeding, whether or not the word "knowingly" appears. Actions taken under section 110 do not normally involve criminal charges. It is a civil matter giving rise to the forfeiture of goods resulting from a contravention of the act.

Parliament has enacted, and the courts have acknowledged as a necessary aspect of Customs authority, the ability to act immediately to protect Canadian interests and thereafter allow for administrative and legal reviews of those

[Traduction]

With respect to the issues raised by the associations who have appeared before you, we would like to address them in the order in which they appear in their briefs.

La Société canadienne des courtiers en douane a demandé que l'article 60 de la loi soit modifié afin d'accorder à l'importateur deux années entières pour soumettre une demande de révision. Les articles 60 et 63 de la loi accordent 90 jours pour présenter une demande de révision du classement tarifaire, de la détermination de l'origine ou de l'appréciation de la valeur en douane. Lorsque le ministre l'estime souhaitable, les demandes peuvent être soumises dans les deux ans suivant la détermination ou l'appréciation.

La politique du ministère, établie en 1988 et publiée dans le memorandum ministériel D11-6-1, lequel est accessible au public, permet que de telles demandes soient présentées dans les 12 mois de la détermination ou de l'appréciation initiales, au lieu des 90 jours prévus par la loi. Dans des cas exceptionnels, le délai est prolongé jusqu'à deux ans, soit un délai identique à celui accordé au ministre.

Nous ferons d'abord remarquer que des délais égaux ne signifient pas pas nécessairement un traitement équitable. Prolonger le délai pour la présentation d'un appel est plus compliqué que la simple comptabilisation des périodes allouées à chaque partie. Le ministère doit traiter plusieurs millions de déclarations alors qu'un importateur n'a à en traiter tout au plus que quelques milliers. Le ministère est constamment à la recherche d'informations qu'il doit analyser alors que l'importateur connaît les détails de l'opération qui permettront de déterminer la valeur en douane, le classement tarifaire, etc., si ce n'est au moment de l'importation, au moins bien avant l'échéance de deux ans à compter de l'importation.

D'un autre côté, afin que le ministère puisse s'acquitter de ses obligations de révision, il doit obtenir toute l'information nécessaire par le biais de sa propre révision, enquête et vérification, souvent dans la pleine coopération de l'importateur et en utilisant des ressources déjà surchargées. Le ministère doit achever son examen dans les deux ans alors que l'importateur n'a qu'à présenter sa demande dans un délai de un an afin de conserver son recours.

La Société canadienne des courtiers en douane a demandé que les articles 110 et 153 soient modifiés pour y inclure l'expression «sciemment», de sorte qu'un courtier ne puisse être reconnu coupable d'une infraction si la preuve de sa mauvaise foi n'est pas faite. En ce qui a trait à l'article 153, nous portons à votre attention le fait qu'en général, la Couronne a l'obligation de prouver la mauvaise foi dans toute procédure criminelle, que le mot «sciemment» s'y trouve ou non. Les mesures prises en vertu de l'article 110 n'entraînent pas normalement des poursuites criminelles. Il s'agit d'une affaire civile entraînant la confiscation des marchandises à la suite d'une violation de la Loi.

Le Parlement a promulgué et les tribunaux ont reconnu que l'un des attributs nécessaires à l'exercice du mandat des Douanes était le pouvoir d'agir immédiatement afin de protéger les intérêts des Canadiens et que, par la suite,

[Text]

actions. From our review, therefore, it would appear that the addition of the word “knowingly” in the legislation would not afford any greater protection to brokers than currently exists. The witnesses for the association were not aware of any charges having been laid and neither is the department.

The brokers have requested that section 130 of the act be amended to require a detailed written notice of the reasons for a seizure. The present practice of the department is to give the importer a summary of the reasons for the seizure action, be it a physical forfeiture under section 110 or an ascertained forfeiture under section 124. The department follows the guidance offered by the courts, namely that the requirement of giving reasons for the forfeiture is satisfied if the broad grounds and the substance thereof are given.

• 0950

The courts have also observed that all of the issues between the parties involve facts that are within the importer's knowledge and that the importer knows far better than anyone else the nature of its own operations and does not need access to the departmental files to appreciate its own operations.

Dans la même veine, il a été suggéré que l'article 131 soit modifié afin de prévoir l'envoi d'un compte rendu écrit et détaillé de la décision du ministre et d'obliger ce dernier à rendre sa décision dans un délai d'un an.

Quant au premier point, nous sommes d'avis que le ministère prenne toutes les mesures pour s'assurer que les motifs de la décision soient expliqués clairement. Cette suggestion nous rappelle que nous devons continuer d'être prudents.

Quant au deuxième point, l'article 131 exige que la décision soit prise «dans les meilleurs délais possible en l'espèce». Ces délais varient beaucoup et les cas complexes sont plus longs à résoudre. Les importateurs demandent souvent, et souvent obtiennent des délais importants pour faire d'autres représentations ou pour répondre à nos demandes de renseignements.

Cette flexibilité assure un traitement équitable et une prise de décision éclairée. Un délai prévu par la Loi pourrait réduire cette flexibilité et ce, à l'avantage d'aucune des parties.

The Canadian Importers Association's first submission was that the act should be amended to provide for conditions to govern departmental decisions on when to pursue contraventions by seizure as opposed to normal assessment means such as reassessment or reappraisal. While the department does not publish criteria in this regard, internal guidelines do exist and are consistent with other federal taxation regimes. In essence, matters involving innocent misrepresentation are pursued through reassessment, and matters involving negligence or fraud are pursued through seizure action, with more serious fraud situations possibly resulting in the laying of criminal charges.

We confess to not having a full appreciation of this submission from the points made by the association. It would also seem that it is not before you in context. In endeavouring to come to grips with the essence of the

[Translation]

interviendrait la revue administrative et juridique de ces mesures. Il apparaît donc que l'addition du mot «sciemment» n'offrirait pas de meilleures garanties aux courtiers que celles qui existent présentement. D'après les témoins de la Société et le ministère, de telles accusations n'ont jamais été portées.

Les courtiers ont demandé que l'article 130 de la loi soit modifié afin que soit donné un avis écrit, précisant en détail les motifs de la saisie. La pratique courante du ministère est de donner à l'importateur un bref exposé des motifs justifiant la saisie, qu'il s'agisse d'une confiscation de fait en vertu de l'article 110 ou d'une confiscation compensatoire en vertu de l'article 124. Le ministère se conforme aux principes établis par les tribunaux, notamment à l'obligation de fournir les motifs de la confiscation. Cette obligation est satisfaite si les motifs généraux sont, en substance, donnés.

Les tribunaux ont aussi fait remarquer que tous les points en litige relèvent de faits connus de l'importateur; celui-ci connaît mieux que personne la nature de ses propres opérations et, de ce fait, les dossiers du ministère ne lui seraient d'aucune utilité.

In a similar vein, it has been submitted that section 131 be amended to require a detailed written account of the Minister's decision and to oblige the Minister to render that decision within one year.

With respect to the first point, we feel that the department should ensure that the reasons are sufficiently detailed. This submission serves to remind us that we should continue to be cautious.

With respect to the second point, section 131 requires that the decision be made «...as soon as is reasonably possible having regard to the circumstances...». These periods vary widely and complex cases take longer to resolve. Importers often request and obtain considerable delays to make further representations or to respond to requests for additional information.

This flexibility ensures fairness and informed decision-making. A statutory deadline could reduce this flexibility to the advantage of neither party.

L'Association des importateurs canadiens voulait tout d'abord que la loi soit modifiée afin de prévoir des critères régissant l'exercice du pouvoir décisionnel du ministère en ce qui a trait au recours à la saisie lors d'une infraction, plutôt qu'à une simple révision du classement ou de l'appréciation de la valeur. Bien que le ministère n'ait rendu public aucun critère en la matière, il existe des directives qui sont en conformité avec d'autres régimes fédéraux de taxation. Essentiellement, les questions qui ont trait aux fausses déclarations faites de bonne foi font l'objet d'une révision alors que les cas relevant de la négligence ou de la fraude font l'objet d'une saisie. Les cas plus graves de fraude peuvent, pour leur part, faire l'objet de poursuites criminelles.

Nous admettons ne pas saisir entièrement la nature de cette demande, eu égard aux points soulevés par l'Association. De plus, il semble que cette demande vous soit présentée hors contexte. Dans le but d'en comprendre la

[Texte]

submission, we examined our own statistics. In brief, during the 1991 fiscal year, out of over 11.8 million entries accepted by Customs, importers requested close to 365,000 redeterminations or reappraisals, with the department initiating just over 135,000 such cases. In the midst of these numbers we find that 199 seizures were effected as a result of an investigation and after satisfying a justice of the peace that a search warrant was justified. These numbers may serve to put the issue in perspective and do not suggest to us, as was contended, that there is an institutional bias in terms of using the seizure and forfeiture provisions rather than the redetermination and reappraisal provisions.

The Canadian Importers Association has also requested optional appeal mechanisms for seizures, based on the submission that many seizures involve assessment-related issues along the lines of misclassification, undervaluation and misdeclaration of origin. While issues of tariff classification and value for duty are relevant in determining the revenue avoided or evaded and the terms of release to be offered, it is not necessarily accurate to categorize them as purely administrative in nature. The submission would appear to be based on the premise that all discrepancies that arise during the course of the administration of the act are the result of inadvertent errors, clerical omissions and bona fide differences of opinion on matters such as classification, valuation, declaration of origin, failure to report and other responsibilities under the act. We offer the observation that one cannot discount the possibility that non-compliance may also be deliberate or negligent.

• 0955

Submissions were also made that were related to appeals from seizure penalties and to transparency in the process. It has been suggested that the penalties confirmed by the minister be included as a matter an appellate tribunal may address. Currently, such a tribunal may only decide whether a contravention has occurred and has no power to alter the penalty.

The act does allow the minister full discretion in the matter of the amount of the forfeiture, in that an amount equal to the value of the goods or conveyance seized, or such lesser amount as the minister may direct, shall be determined as being payable by the importer. To deal with the wide range of contraventions possible under the act, Customs administers an adaptable enforcement regime that matches the severity of an offence to a penalty level. Generally, failures to meet technical goods control responsibilities will result in technical responses of set amounts for the violations, while cases of misrepresentations or evasion will be met with more severe responses. This practice has been found to work well and

[Traduction]

portée, nous avons examiné nos propres données statistiques. En résumé, durant l'exercice financier 1990-1991, des quelque 11,8 millions de déclarations acceptées par les Douanes, près de 365,000 ont fait l'objet d'une demande de révision de la part des importateurs et un peu plus de 134,000 révisions ont été entreprises de notre propre chef. Malgré un tel volume, seulement 199 saisies ont été effectuées à la suite d'une enquête, après qu'on ait démontré à un juge de paix que le mandat de perquisition était justifié. Ces statistiques aideront peut-être à mettre les choses en perspective; elles nous paraissent contredire ceux qui prétendent que le ministère est porté à invoquer les dispositions concernant la saisie et la confiscation plutôt que celles qui prévoient une révision ou un réexamen.

L'Association des importateurs canadiens a aussi demandé la création d'un mécanisme d'appel optionnel pour les saisies, en invoquant que plusieurs saisies ont trait à des questions de réévaluation portant sur un mauvais classement tarifaire, une sous-évaluation de la valeur des marchandises ou une déclaration d'origine erronée. Bien que les questions relatives au classement tarifaire et à la valeur en douane soient pertinentes pour déterminer le montant du revenu soustrait (et les termes de mainlevée qui seront offerts), on ne peut pas dire qu'elles soient toujours de nature purement administrative. Cette demande semble reposer sur la prémisse que toutes les divergences sont le résultat d'erreurs par inadvertance, d'erreurs d'écriture et de différences d'opinion de bonne foi sur des questions telles que le classement tarifaire, l'évaluation, la déclaration d'origine, le défaut de déclarer et le respect des autres obligations imposées par la Loi. Nous sommes d'avis que personne ne peut rejeter la possibilité que l'inobservation de la loi puisse être volontaire ou être le résultat d'une négligence.

On a aussi fait des commentaires au sujet des appels en matière de saisie et de la transparence du processus. On a suggéré que l'on puisse en appeler au tribunal des peines ratifiées par le ministre. Le tribunal ne peut actuellement se prononcer que sur l'existence ou non d'une infraction et n'a pas le pouvoir de modifier la peine.

La loi accorde au ministre un pouvoir pleinement discrétionnaire relativement au montant de la confiscation compensatoire, en ce sens qu'elle lui permet de déterminer que la somme payable par l'importateur à titre de confiscation sera égale à la valeur des marchandises ou du moyen de transport saisis ou, tout montant moins élevé qu'il fixe. Pour traiter le grand nombre d'infractions à la loi, les Douanes appliquent un régime souple de sanctions en vertu duquel la sévérité de la peine est fonction de la gravité de l'infraction. Dans l'ensemble, une pénalité financière pré-établie sera imposée lorsque l'infraction peut être attribuée à une défaillance relevant de l'aspect technique du contrôle des

[Text]

affords the Customs administration the flexibility to assess the severity of the contravention and respond accordingly to fulfil its protection role. The appeal avenues open to the affected parties provide opportunities to verify that actions were taken in accordance with the requirements of fairness.

We note that in several of the submissions before the committee, comparisons were made with practices in the United States. Although comparisons were not made on the question of penalty appeals, our review shows that while the United States administration does have such provisions, the amount of penalty may be increased as well as decreased.

It would also seem appropriate to digress at this point and offer a further observation pertaining to comparisons with the system as it exists in the United States. The regimes are different, and it is not always possible or meaningful for that matter to compare a single feature of one system to a feature of the other in isolation or out of context. We are unable to offer an exhaustive comparative analysis of the legislation and systems in both countries and are reluctant to embrace a suggestion that a piece of another system be incorporated into our system without regard to the whole and without such an analysis.

On a aussi suggéré que soit donné, de plein droit, accès aux allégations et aux documents soumis à l'arbitre et que l'on ait droit au contre-interrogatoire. Pour ce qui est du premier point, nous vous référons à nos commentaires au sujet de la troisième suggestion de la Société canadienne des courtiers en douane concernant l'avis énonçant les motifs de la saisie. Nous aimerions toutefois ajouter que nous faisons tout en notre pouvoir pour nous conformer aux principes généraux établis par les tribunaux. Ces derniers ont essentiellement statué qu'une partie touchée par une décision n'a pas normalement droit à ce que lui soit, sans réserve, divulgué l'ensemble de la preuve soumise à celui qui prend la décision. Les tribunaux ont établi des critères afin que le processus administratif soit équitable, et ces principes ne comprennent pas l'obligation de divulguer toutes les informations dont dispose celui qui prend la décision. Ce que l'on exige, c'est que la partie touchée par la décision sache, en substance, ce qu'on lui reproche et qu'il lui soit donné une franche occasion de faire valoir ses arguments. Nous croyons que nous respectons ces principes.

These same considerations apply equally to the submission that a right of cross-examination be given. The implied comparison with the criminal process is not necessarily appropriate within the framework of a civil and administrative regulatory regime for ensuring compliance with the legislation.

• 1000

It has also been submitted that in order to avoid the imposition of severe penalties on those who are morally innocent of any wrongdoing, the act should stipulate that offences are offences of strict liability against which a defence

[Translation]

marchandises. Cependant, des peines plus sévères sont imposées s'il y a fraude ou si l'on cherche à contourner la loi. Ce régime s'est avéré efficace et il offre aux Douanes toute la flexibilité nécessaire pour imposer une peine qui convienne à la gravité de l'infraction et s'acquitter de son mandat, qui est de protéger la société canadienne. Les voies d'appel dont disposent les parties concernées permettent de s'assurer que les principes d'équité sont respectés.

Nous remarquons que l'on a, à plusieurs reprises devant le comité, comparé nos pratiques avec les pratiques américaines. Bien que l'on n'ait fait aucune comparaison au sujet des appels concernant les peines, nos recherches permettent de constater que, même si les autorités américaines ont des dispositions semblables, le montant peut aussi bien être augmenté que réduit.

Il me semble aussi opportun de faire ici une digression et de présenter une observation supplémentaire au sujet des comparaisons avec le système qui existe aux États-Unis. Les régimes sont différents, et il n'est pas toujours possible, ou, en l'espèce, judicieux, de comparer un seul élément d'un système avec celui d'un autre, en les isolant et en faisant abstraction de leur contexte. Nous ne pouvons présenter une analyse comparative, qui soit exhaustive, de la législation et des systèmes des deux pays, et nous sommes peu enthousiastes à l'idée d'incorporer à notre système un élément d'un autre système, sans en avoir considéré l'ensemble et avant d'avoir terminé l'analyse.

It has also been submitted that automatic access be given to all allegations and reports submitted to an adjudication officer and that there be a right of cross-examination. With respect to the first point, we would refer back to our comments in relation to the third submission of the Canadian Society of Customs Brokers pertaining to notice of reasons for a seizure. We would add however that we endeavour to act in accordance with general principles as set out by the courts. In essence, it has been established that a party affected by a decision is not entitled as a matter of course to the full record of the decision-maker. The courts have established criteria for fairness in the administrative process and these principles do not include full disclosure of all information available to the decision-maker. What is required is that the party affected know the substance of the case made against it and be given a fair opportunity to respond to the substance of those claims. Our perception is that these criteria are being met.

Ces commentaires s'appliquent également à la proposition visant à permettre le contre-interrogatoire. La comparaison implicite que l'on fait avec le droit criminel ne convient pas nécessairement à un régime administratif, de nature civile, visant à assurer le respect de la loi.

On a aussi suggéré qu'afin d'éviter que ne soient imposées des peines trop sévères aux personnes qui n'ont pas sciemment enfreint la loi, les infractions concernent la responsabilité stricte, et que l'on puisse invoquer les défenses

[Texte]

of having exercised due diligence or having acted in good faith may be used. As in other cases, this submission seeks the application of the procedural safeguards as they exist in the criminal process to an administrative civil process. This would bring about an enormous procedural burden on the present administrative process for the determination of civil forfeiture.

At present the importer seeks to prove that the contravention cannot be attributed to the importer. Usually the importer's good faith will be invoked or the contravention or error attributed to a clerical omission. The department may not accept this excuse without more evidence, and the courts have consistently supported this view. The difficulty lies in the fact that the importer often fails to keep adequate records and cannot otherwise substantiate the discrepancy. Rarely does the importer bring forth the individual who is allegedly responsible for the clerical error. The issue is usually resolved on the evidence brought out by the parties, and the court will decide the matter by taking into consideration whether the importer has made its case that there are no grounds for contravention.

It was also submitted that the act should make it clear that errors in the use of annex codes at the time of importation are to be treated as tariff classification matters and not diversion issues. It was further submitted that the use of sections 88 and 89 should be limited to when goods have been properly classified at the time of importation and, subsequent to importation, have been used for non-qualifying purposes.

Section 89 covers a situation where imported goods have been released free of duty or at a reduced rate of duty and are diverted to a use other than that for which they were released. Section 88 covers a similar circumstance where the preferential duty rate is tied to the condition or entitlement of the person using the imported goods rather than the use of the goods.

Both sections require that a report be made to Customs within 90 days of the diversion, that the goods be accounted for, and that any additional duty be paid. In order to enforce the provisions of these sections and to ensure that the proper duties are recovered when a report is not made as required, the department has for the past nine years operated an end-use audit program designed to verify compliance by importers using the end-use provisions of the act. Again, the submission presumes that the provision of the wrong annex code is the result of an error. The use of the wrong annex code is as consistent with the possibility of misrepresentation as it is with the possibility of error. In the absence of evidence to the contrary, end-use audits proceed on the basis that the importer is aware of the intended use of the goods at the time of importation and that the declared use, as indicated in the annex code, is consistent with that intended use. Where the actual use is found to be different, it has generally been felt to be a diversion and treated as such. Where the consequences of the diversion are relatively minor or the causes of the diversion are entirely innocent, the assessment process can be used.

[Traduction]

de diligence raisonnable et de bonne foi. Encore une fois, on recherche l'application des garanties juridiques propres au droit criminel, à un processus administratif de nature civile. Cela alourdirait considérablement le processus administratif actuel relativement à la confiscation civile.

L'importateur cherche actuellement à démontrer qu'il n'a pas commis l'infraction dont il est accusé. Il invoquera habituellement sa bonne foi ou une erreur ou omission imputables à un employé. Le ministère peut ne pas accepter cette excuse si aucune preuve ne vient l'étayer, et les tribunaux ont, à maintes reprises, abondé en ce sens. Le problème provient souvent du fait que l'importateur néglige de tenir convenablement ses livres et qu'il ne peut autrement expliquer la divergence. L'importateur fait rarement témoigner la personne qui serait responsable de l'erreur. Les preuves présentées par les parties détermineront l'issue de l'affaire; le tribunal statuera sur le cas soumis en se demandant si l'importateur a démontré qu'il n'y a aucune preuve d'infraction.

On a aussi suggéré que la loi prévoie clairement que les erreurs de sélection des codes de l'annexe au moment de l'importation soient traitées plutôt comme des questions de classement tarifaire que des questions de réaffectation. De plus, on a suggéré que le recours aux articles 88 et 89 devrait se limiter aux marchandises qui ont été correctement classées au moment de l'importation et ont été utilisées, par la suite, à des fins non admissibles.

L'article 89 s'applique aux marchandises importées qui ont été dédouanées en franchise ou à un taux réduit et qui sont affectées à un usage différent de celui qui a motivé leur dédouanement. L'article 88 vise des cas semblables lorsque le taux préférentiel de droits dépend de l'état ou du statut de requérant plutôt que de l'utilisation des marchandises.

S'il y a réaffectation des marchandises, ces dispositions prévoient que les Douanes doivent en être avisées, et que les marchandises doivent être déclarées en détail dans les 90 jours de la réaffectation et les droits additionnels payés. Afin de garantir le respect de la loi et le recouvrement des droits appropriés lorsque l'on n'a pas fait état de la réaffectation, le ministère a effectué, au cours des neuf dernières années, des vérifications sur l'utilisation ultime des marchandises afin de déterminer dans quelle mesure les importateurs de ces marchandises respectaient la loi. À nouveau, la proposition suppose que l'on a, par erreur, indiqué le mauvais code de l'annexe. On ne peut cependant exclure la possibilité que l'on ait cherché à tromper le ministère. En l'absence de preuve contraire, les vérifications sur l'utilisation ultime des marchandises ont lieu en prenant pour acquis que l'importateur sait à quelles fins étaient destinées les biens au moment de l'importation et que l'utilisation déclarée—comme l'indique le code de l'annexe—est conforme à l'utilisation à laquelle les marchandises étaient destinées. S'il s'avère que les marchandises sont utilisées à des fins différentes, on estime habituellement qu'il s'agit d'un cas de réaffectation et il est traité comme tel. Si la réaffectation des marchandises a peu d'incidence ou si les marchandises ont été réaffectées en toute bonne foi, on recourt à la procédure de détermination de la cotisation.

[Text]

It has also been submitted that the term "importer" be defined to mean, according to long-standing common usage, the person named as the importer on the B3 accounting form.

The department uses, as a working definition, that the importer is the person who causes the goods to be imported into Canada. The lack of definition can cause some problems. For example, brokers frequently name the wrong party as the importer and subsequently approach the department to change the name to that of another party. We have in place procedures to allow this, but we do run the risk that we will allow a name change, only to have the original importer come forward for a refund or other relief and be told that we have taken away his or her access to appeal and refund and turned it over to another party on the basis of a request from a broker. We expect to finalize new procedures to deal with these circumstances in the near future.

If ownership of the goods is to be used as a criteria, we would observe that neither the department nor, frequently, the customs broker involved knows who the legal owner of goods is at the time of importation. In these circumstances it would not be possible to determine ownership before the goods are released without undue delays in the release process. In addition, although the act does not contain a definition of importer, it clearly foresees situations where the importer and the owner will be two different parties. Subsection 17.(3) and section 32 both distinguish between the importer and the owner in such a way as to demonstrate that they can be two different parties.

• 1005

The department has attempted on several occasions to develop a definition of importer that would allow both customs brokers and departmental officials alike to determine who is the importer in any individual shipments. All attempts at a simple definition have failed. We would also observe that the term is also not clearly defined in the United States, the United Kingdom, or Australia.

From a legislative perspective, it may be desirable to leave certain expressions vague. The courts have held that the expression "importer" does not have a specific legal meaning but rather takes its meaning from business and commercial usage. The importing transaction is merely one facet of commercial exchanges between parties. Such exchanges are growing in complexity, and it may be inappropriate to rely on simplistic definitions that cannot be easily applied to a broad range of commercial transactions. It may therefore be preferable and sufficient to let the term "importer" be determined by the circumstances of an importation. As such, the importer would be the person who imports goods or causes them to be imported into Canada. This suggests that a number of persons can be involved in the process and corresponds more closely to the realities of modern commerce.

[Translation]

On a aussi suggéré de définir le mot «importateur» comme la personne inscrite à titre d'importateur sur la formule de déclaration B3, conformément à un usage de longue date.

Aux fins d'application de la loi, le ministère définit l'importateur comme la personne qui fait importer les marchandises au Canada. L'absence de définition crée parfois des problèmes. Pensons aux courtiers en douane qui se trompent régulièrement dans l'identification de l'importateur et, par la suite, s'adressent au ministère dans le but de faire modifier le nom de l'importateur. Les procédures existantes nous le permettent; nous courons toutefois le risque que l'importateur initial réclame un remboursement de droits, ou toute autre forme de dégrèvement, et qu'il nous reproche alors de lui avoir fait perdre son droit d'appel et son droit à un remboursement au profit d'une autre personne à la suite d'une demande d'un courtier. Nous prévoyons pouvoir bientôt implanter de nouvelles procédures en réponse à de pareilles éventualités.

Si la propriété des biens est retenue comme critère, nous ferons remarquer que ni le ministère ni le courtier en douane, comme c'est souvent le cas, n'ont la moindre idée du propriétaire, en droit, des marchandises lors de l'importation. En pareil cas, il serait impossible d'établir à qui appartiennent les marchandises sans en retarder indûment le dédouanement. De plus, bien que la loi ne définisse pas le terme «importateur», on y prévoit clairement des situations où l'importateur et le propriétaire des marchandises seront deux personnes différentes. Tant le paragraphe 17(3) que l'article 32 font mention de l'importateur et du propriétaire en des termes qui permettent de conclure qu'il peut s'agir de deux personnes différentes.

Le ministère a cherché, à plusieurs reprises, à définir le terme «importateur» de sorte que les courtiers en douane ainsi que les agents du ministère puissent, en toutes circonstances, déterminer qui est l'importateur d'une expédition. Tous les efforts dans le but d'en arriver à une définition simple ont été vains. Nous ferons aussi remarquer que le terme n'est pas clairement défini aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie.

D'un point de vue législatif, il peut être préférable que certaines expressions demeurent imprécises. Les tribunaux considèrent que le terme «importateur» n'a pas une signification proprement juridique mais que son sens découle plutôt des usages en vigueur dans le monde des affaires. L'importation de marchandises est simplement l'une des facettes des échanges commerciaux entre des parties. La complexité de ces échanges ne cesse de croître, et il convient peut-être de ne pas s'en remettre à des définitions simplistes qui ne peuvent s'appliquer facilement à un large éventail de transactions commerciales. Il serait préférable de laisser aux circonstances de chaque importation le soin de déterminer le sens du terme. L'importateur sera ainsi la personne qui importe les marchandises ou les fait importer au Canada. Cela laisse entendre qu'une ou plusieurs personnes peuvent être parties à la transaction et est davantage en accord avec les réalités commerciales d'aujourd'hui.

[Texte]

On a aussi suggéré que la Loi soit modifiée afin de permettre la création de zones de libre-échange. Nous ne pouvons vous soumettre de commentaires à ce sujet, car nous croyons qu'il s'agit d'une matière qui a trait au tarif des douanes et qui, de ce fait, est de la compétence du ministre des Finances.

L'Association a aussi suggéré d'étendre les délais pour soumettre les demandes de révision du classement tarifaire ou de l'appréciation de la valeur en douane. Nos remarques à ce sujet sont celles que nous avons présentées au sujet d'une suggestion identique soumise par la Société canadienne des courtiers en douane.

It has also been submitted that the department be required to render decisions on redeterminations and reappraisals within 180 days of a request, failing which that request should be deemed to have been allowed. The department appreciates the concerns importers have with respect to the impact timely redetermination or reappraisal answers have on resale pricing decisions and cashflow interruptions. The increasing volume of requests received and their frequent insufficiency of information submitted in support of the request do not aid the department in rendering decisions as promptly as possible. Our observation is that the requested statutory limit could well lead to unreasoned and potentially conflicting decisions that would not allow for the formation of a reliable basis for the consistent and subsequent treatment of similar issues.

The final submissions were from the Canadian Sufferance Warehouse Association. The association's first submission was that the act should be amended to statutorily define the operator's rights, obligations, and limitations of liability. Our only observation here is that the interference by statute in affairs of private contract law between individuals is a matter for public policy consideration and not one upon which departmental officials feel able to comment further.

The second submission was that protection for outstanding bills and lien rights should be added to the act. We offer the same observation as was made in relation to the first submission. We would only add that in circumstances where the Crown assumes ownership of any unclaimed or abandoned goods; the Crown then pays storage charges incurred subsequent to that point.

The third submission of the association was that the act should be amended to include a procedure whereby interested parties are given adequate notice of prospective licence applications and given a reasonable time—45 days—within which to comment on such applications. The act clearly authorizes the minister to license a sufferance warehouse when he deems it necessary or desirable to do so. The accompanying regulations qualify somewhat the criteria for licensing, but do not specifically require the minister to solicit public opinion on his decision.

[Traduction]

It has been submitted that the Act be amended to provide for free trade zones. We are unable to offer our observations on this point as we believe the issue to be within the jurisdiction of the Minister of Finance relating as it does to the customs tariff.

The Association has also submitted that re-determination and re-appraisal limitation periods be extended and our observations on this point are the same as those pertaining to the same submission by the Canadian Association of Customs Brokers.

On a aussi suggéré qu'à défaut de rendre sa décision en matière de révision du classement tarifaire et d'appréciation de la valeur dans les 180 jours de la présentation d'une demande à cet effet, le ministère doit donner gain de cause au requérant. Le ministère reconnaît qu'une décision prise en temps opportun en matière de révision du classement tarifaire et de l'appréciation de la valeur puisse avoir une incidence sur la détermination des prix de revente et sur la gestion du fonds de roulement. Toutefois, il est fréquent que les informations soumises à l'appui des demandes, dont le nombre ne cesse de croître, soient insuffisantes, ce qui empêche souvent le ministère de rendre une décision dans les meilleurs délais. Nous ferons remarquer que cette suggestion en faveur d'un délai légal pourrait entraîner des décisions déraisonnables et potentiellement contradictoires, ce qui ne permettrait pas d'établir des bases solides pour aborder de façon cohérente d'autres questions semblables.

Les dernières propositions ont été soumises par l'Association canadienne des entrepôts routiers d'attente. En premier lieu, l'Association suggère que la loi soit modifiée afin d'y préciser les droits, les obligations et les limites de la responsabilité des exploitants. Notre seul commentaire à ce sujet est que l'ingérence, par le biais d'une loi, dans des questions qui touchent les obligations contractuelles entre particuliers est une question de politique gouvernementale qui nécessiterait un examen approfondi et sur laquelle les représentants du ministère ne sont pas en mesure de se prononcer.

L'Association suggère aussi d'ajouter à la loi des garanties concernant les comptes en souffrance et les droits de rétention. Nous ne pouvons que répéter le commentaire que nous avons fait relativement au sujet précédent, en y ajoutant cependant que lorsque la Couronne devient propriétaire des marchandises non réclamées ou abandonnées, elle paie les frais d'entreposage encourus par la suite.

• 1010

La troisième proposition avancée par l'Association est de modifier la loi pour y inclure des dispositions en vertu desquelles les intéressés seraient avisés de toute demande d'octroi de permis et jouiraient d'un délai raisonnable, 45 jours, pour présenter leurs observations. La loi autorise clairement le ministre à octroyer un agrément d'exploitation d'entrepôt d'attente lorsqu'il le juge nécessaire ou souhaitable. Le règlement d'application établit des critères pour l'octroi d'un tel agrément mais n'exige pas que le ministre procède à des consultations publiques sur le bien-fondé de sa décision.

[Text]

Nevertheless, traditionally, in determining when it is necessary or desirable to license a new operator, the minister has predicated his decision on the need of both the department and the community for additional facilities. While not entrenched in legislation, highway sufferance warehouse licensing policy, developed in concert with the association, dictates that a public call for application will be made when a new licence is contemplated. Furthermore, the applicant must demonstrate public support for a new facility. Finally, all applications are evaluated by a licensing committee comprised of representatives from the department and the private sector, including a member of the association. When a new application is received, a notice listing the name and address of the applicant and the proposed warehouse location is posted for a period of 10 working days. The notice provides the public 14 calendar days to submit comments on the applications. This procedure was put in place following discussion with the association.

The final submission relates to the termination of highway sufferance warehouse licences. The association has requested that the act be amended to provide that no licence may be cancelled unless first, the minister is satisfied that criteria for closure, to be prescribed by regulation, have been met; second, the minister has advised the operator in writing of the information on which he has based his decision to cancel the licence; third, the minister has given a further 60 days to make representation and has given reasonable consideration to any representations of the licensee; and fourth, the minister has given 190 days' written notice of his decision, following consideration of the licensee's representations.

Under the customs sufferance warehouse regulations, before cancelling a licence, except at the request of the operator, the minister must give the licensee 90 days notice of the proposed cancellation, adequate information concerning the grounds for cancellation, and a reasonable opportunity to respond and make representations regarding why the licence should not be cancelled. To date, the department has cancelled highway sufferance warehouse licences only in instances of bankruptcy, at the request of the operator, or when the customs office is being closed.

The current cutback on resources, coupled with the increase in frontier clearance due to such initiatives as line release, have caused the department to examine service needs at low-volume, inland offices. Prior to closing a customs office, the department consults with the local Member of Parliament, the chamber of commerce, the warehouse operator, and other interested parties. Due to the increased number of office closures, the department has recently developed service options in areas where offices have been closed. These include the maintenance of service for the highway sufferance warehouse on a periodic basis from the closest customs office.

[Translation]

Toutefois, le ministre se fonde habituellement sur le besoin du ministère et de la communauté afin de déterminer s'il est «nécessaire ou souhaitable» d'octroyer un agrément pour un nouvel entrepôt. Quoiqu'elle ne soit pas consacrée par la loi, la politique du ministère relativement aux entrepôts routiers d'attente, qui a été élaborée de concert avec l'association, prévoit qu'un appel d'offres au public doit être fait lorsqu'on envisage l'ouverture d'un nouvel entrepôt. En outre, le demandeur doit démontrer qu'il a l'appui des parties intéressées. Par la suite, toutes les demandes sont évaluées par un comité composé de représentants du ministère et du secteur privé, dont un membre de l'Association. Sur réception d'une nouvelle demande, on affiche pendant 10 jours ouvrables un avis contenant le nom et l'adresse du demandeur ainsi que l'emplacement prévu de l'entrepôt. Cet avis accorde au public 14 jours civils pour présenter des observations. Cette façon de procéder a été établie à la suite de discussions avec l'Association.

La dernière suggestion a trait à l'annulation des agréments d'entrepôt routiers d'attente. L'Association a demandé que la loi soit modifiée afin de prévoir qu'aucun agrément ne puisse être annulé à moins que le ministre ne soit convaincu que les critères de fermeture de l'entrepôt, établis par règlement, aient été respectés, qu'il n'ait informé l'exploitant par écrit des raisons étayant la décision d'annuler l'agrément, qu'il n'ait accordé un délai de 60 jours à l'exploitant pour faire valoir ses arguments et que ceux-ci n'aient été dûment pris en compte, et qu'il n'ait ensuite donné à l'exploitant, par écrit, un avis de sa décision, laquelle prendra effet 190 jours plus tard.

Aux termes du Règlement sur les entrepôts d'attente des douanes, à moins que l'exploitant n'ait demandé l'annulation de son agrément, le ministre doit, avant d'annuler un agrément, donner à l'exploitant un préavis de 90 jours, lui fournir des renseignements suffisants sur les faits qui justifieraient l'annulation, et lui donner la possibilité de présenter ses arguments contre l'annulation. À ce jour, le ministère n'a annulé d'agrément qu'à la demande de l'exploitant, à l'occasion de la fermeture d'un bureau de douanes ou en cas de faillite.

En raison des restrictions budgétaires actuelles, jumelées à l'accroissement du dédouanement à la frontière, attribuable à des projets tels que la mainlevée à la ligne primaire d'inspection, le ministère a dû réévaluer les besoins concernant les bureaux de douane intérieurs qui ne connaissent que peu d'activité. Avant de fermer un bureau de douane, le ministère consulte le député, la chambre de commerce, l'exploitant d'entrepôt et les autres parties intéressées. En raison du nombre croissant de fermetures de bureaux, le ministère a récemment pris des mesures visant à assurer un service dans les régions touchées par ces fermetures. Ces mesures comprennent le maintien du service à l'entrepôt routier d'attente, qui est assuré de façon périodique par le bureau de douane le plus proche.

[Texte]

In support of this option the department has introduced facsimile transmission of released documentation to enable the majority of shipments to be released without the need for on-site customs service. These procedures are put in place for a temporary period—normally one year—to enable the operator to demonstrate the viability of his or her operation or make appropriate alternative arrangements.

En conclusion, le Ministère estime que les procédures à ce sujet sont aussi justes et humanitaires que les circonstances le permettent. Le Ministère comprend les difficultés auxquelles les exploitants doivent faire face et a pris des dispositions pour répondre à leurs préoccupations.

• 1015

Mr. Chairman, those are our comments and observations in relation to the submissions before you. We trust they will be of some assistance to you in your deliberations. If you have any questions you'd like to pose to us, we would do our best to respond to you today.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Brimble. We definitely have a lot of questions for you.

First, with all the considerations you've been giving us through this document, have you formulated any real amendment to the law up to this point?

Mr. Brimble: We have a number of technical amendments we are in a position to table today. If you wish, I could have Mr. Girard speak to those.

Mr. Paul Girard (Acting Director, Legislative Affairs Division, Customs Programs Branch, Revenue Canada (Customs and Excise)): Mr. Chairman, on instructions from the minister's office, we have compiled in booklet form, for the chair and members, 13 of what we describe as technical amendments to the Customs Act. I could table those now, if you wish.

The Chairman: Thank you. Definitely those amendments will be quite useful for us.

Before other members start to question, I wonder, at page 17, where you say:

It has been submitted that the Act be amended to provide for free trade zones. We are unable to offer our observations on this point as we believe the issue to be within the jurisdiction of the Minister of Finance relating as it does to the Customs Tariff.

Is the customs department favourable to a free zone?

Mr. Brimble: As we have said here, it's really a policy consideration that the Department of Finance would normally address. Our department, as you know, is an administrative body. We are responsible for applying legislation that in large part is developed by the Department of Finance.

We have in place, of course, a number of provisions relating to drawback schemes and inward processing, which in our view provide some of the similar sorts of benefits that free trade zones would possibly offer. And it offers some of

[Traduction]

De plus, le ministère autorise la transmission par télécopieur des documents de mainlevée, ce qui permet la mainlevée de la majorité des marchandises sans que la présence de douaniers sur les lieux ne soit nécessaire. Ces mesures sont établies pour une période temporaire, habituellement d'une année, afin que l'exploitant puisse démontrer la viabilité de son entreprise ou prendre d'autres mesures appropriées.

In conclusion, the Department believes the procedures in this regard are as fair and compassionate as circumstances allow. The Department understands the business implications facing the operator involved and has introduced initiatives designed to address their concerns.

Monsieur le président, ce sont là nos commentaires et remarques au sujet des propositions qui vous ont été soumises. Nous espérons qu'ils vous seront utiles dans vos délibérations. Si vous voulez nous poser des questions, nous ferons de notre mieux pour y répondre aujourd'hui.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Brimble. Je vous l'assure, nous avons de nombreuses questions pour vous.

Premièrement, avec tous les facteurs dont vous avez tenu compte et que vous nous avez énumérés, j'aimerais savoir si vous avez enfin réussi à libeller des modifications à la loi.

M. Brimble: Nous pouvons déposer dès aujourd'hui un certain nombre de modifications d'ordre technique. Si vous le voulez, M. Girard pourra vous en parler.

M. Paul Girard (directeur par intérim, Division des affaires législatives, Direction des programmes douaniers, Revenu Canada (Douanes et Accises)): Monsieur le président, à la demande du cabinet du ministre, nous avons regroupé dans une brochure, à l'intention des membres du comité, 13 modifications d'ordre technique à la Loi sur les douanes. Je peux les déposer dès maintenant, si vous le souhaitez.

Le président: Je vous remercie, il est certain que ce document nous sera très utile.

Avant de passer la parole aux autres membres du comité, j'ai une question à poser à propos de la page 18, où vous dites:

On a aussi suggéré que la loi soit modifiée afin de permettre la création de zones de libre-échange. Nous ne pouvons vous soumettre de commentaires à ce sujet, car nous croyons qu'il s'agit d'une matière qui a trait aux Tarifs des douanes et qui, de ce fait, est de la compétence du ministre des Finances.

Le Ministère des douanes est-il en faveur d'une zone de libre-échange?

M. Brimble: Comme nous le disons dans le texte, il s'agit d'une question d'orientation qui relève normalement du ministère des Finances. Notre ministère, vous le savez, a une vocation administrative. Nous sommes chargés d'appliquer la loi élaborée dans une grande mesure par le ministère des Finances.

Il y a évidemment aussi un nombre important de dispositions relatives au système de drawback et au traitement intérieur qui, selon nous, offrent des avantages semblables à des zones de libre-échange. Sans compter qu'il n'est pas

[Text]

the benefits without having to separate separate geographical areas and set up special zones as is normally the case with free trade zones. As I say, it's essentially a policy question that we have left to the Department of Finance.

The Chairman: I have been talking to Finance myself. I'm in Saint-Jean, right next to the border, and naturally we have a lot of free zone areas in the United States. A lot of Canadian industries are going to the United States to perform in those free zones. With the drawback system it's quite complicated, and it does affect to a certain extent their cashflow. During a period of time where we are talking about being more competitive, definitely we are going to have to define. I'm still puzzled to see the finance minister trying to define exactly the type of free zone—would it be an industrial park, would it be only a plant, would it be only a part of a plant—instead of the customs department doing that work. Actually the tariffs are going to be on his hands at the end, but—

Mr. Brimble: As you say, the customs tariff is the responsibility of the Minister of Finance and it is within their jurisdiction. From a policy perspective, I believe they have the levers at their hand, and they also presumably have the research staff and the policy staff in place that can examine the issues in a broader context. We have been so occupied with the administrative aspects of our own work and very busy at it that we have not focused on areas that we do not really see as part of our jurisdiction.

• 1020

The Chairman: This new regulation will be contained in which bill? In this bill or in another one?

Mr. Brimble: To which new regulation—

The Chairman: I'm talking about the free trade zone. Where will it be contained and defined if it has to be used?

Mr. Brimble: If a proposal were to be put forth, it would be contained in the customs tariff. That's why I say it would be the responsibility of the Department of Finance.

Mrs. Feltham (Wild Rose): From the witnesses who came here, I think your department is doing a very good job. I think they had to really look for recommendations for changes. In listening to the proposals that were made, I felt very pleased that evidently there is a system in place that is working well.

I wanted to go to the two years to apply for redetermination and reappraisal. Is it a burden to business to perhaps have to wait two full years for the time to be up when the minister could complete a redetermination or a reappraisal? Is it time that we looked at that two years and maybe made it a lesser time? I know they were asking for them to have more time, and you have recommended against that, but I'm wondering if we should also look at that two years.

Mr. Brimble: It is our view that, for the most part, we require the two-year period. As I mentioned, an importer has before him the individual transactions he must deal with. They may be very few in number or, when you get into large companies—the automotive companies and people of that nature—there can be several thousand entries they have to deal with. In the case of the department, we have to deal with roughly 12 million entries per year.

[Translation]

nécessaire de délimiter des zones spéciales. Comme je le disais, il s'agit essentiellement d'une question d'orientation que nous laissons entre les mains du ministère des Finances.

Le président: J'ai moi-même discuté avec des représentants du ministère des Finances. Je viens de Saint-Jean, tout près de la frontière, et il y a évidemment bon nombre de zones libres aux États-Unis. Beaucoup d'industries canadiennes vont aux États-Unis pour profiter de ces zones. Le système des drawbacks, quant à lui, est très compliqué, et il nuit dans une certaine mesure à la situation de l'encaisse. Il est tellement question de compétitivité aujourd'hui qu'il faudra définir ces zones. Je m'étonne que ce soit le ministre des Finances qui s'efforce de les définir. Est-ce que ce serait un parc industriel, une usine, une partie d'usine? Est-ce que ce ne devrait pas plutôt être le travail du Ministère des douanes? Évidemment, le Tarif des douanes relèvera de lui au bout du compte, mais. . .

M. Brimble: Comme vous le dites, le Tarif des douanes relève du ministre des Finances. Une décision comme celle-là appartient au ministère qui, j'imagine, dispose des analystes commerciaux et politiques capables d'étudier la question dans son ensemble. Nous sommes tellement pris par l'aspect administratif de notre travail que nous ne nous sommes pas penchés sur des questions qui ne semblent pas relever de nous.

Le président: Le nouveau règlement figurera dans quel projet de loi? Celui-ci ou un autre?

M. Brimble: À quel nouveau règlement. . .

Le président: Je parle de la zone de libre-échange. Si on la crée, où se trouvera sa définition?

M. Brimble: Le cas échéant, dans le Tarif des douanes. C'est pourquoi je dis que ce serait la responsabilité du ministère des Finances.

Mme Feltham (Wild Rose): Après avoir entendu ceux qui sont venus témoigner ici, je pense que votre ministère fait du très bon travail. Ils ont vraiment dû se creuser les méninges pour trouver des propositions de changement. Après avoir entendu les changements que vous avez faits, j'ai constaté avec plaisir qu'il y a de bons mécanismes pour s'en occuper.

Je voudrais parler du délai de deux ans applicable aux demandes de révision. N'est-ce pas un peu long pour les entreprises de devoir attendre deux ans avoir que le ministre ne se prononce sur une demande de révision? Ne pourrait-on pas envisager un délai plus court? Je sais qu'ils réclamaient plus de temps, et que vous vous êtes opposé à cela, mais je me demande si l'on ne pourrait pas aussi revoir le délai de deux ans.

M. Brimble: Généralement, nous estimons qu'il nous faut deux ans. Comme je l'ai dit, un importateur est au courant de chacune de ses transactions. Il peut y en avoir très peu ou, dans le cas de grandes entreprises—les fabricants de pièces automobiles, par exemple—on peut avoir à traiter plusieurs milliers de déclarations. Dans le cas du ministère, nous traitons environ 12 millions de déclarations par année.

[Texte]

The importers' rights are protected, providing they file within a one-year period, whereas on the department side our decision has to be made within a two-year period. During that two-year period we quite often would have to carry out audits and investigations and obtain information from a variety of sources, some in Canada and some outside Canada. The department requires a further period of time than the importer to complete its work.

The importer normally has in its own possession, or not far from its fingertips, the information necessary to deal with its tariff classification issues, the origin issues and valuation issues. The department does not have that information immediately available and has to obtain that information, sometimes from parties who would sooner be addressing issues other than dealing with customs matters.

Mrs. Feltham: I don't question whether the ninety days should be changed, but I'm questioning whether, in this day when businesses are having a difficult time, the two years is unreasonable. Could that not be put back to one year or eighteen months or something?

Mr. Brimble: In our judgment a two-year period functions reasonably well. We have not received a lot of complaints about it, to my knowledge.

• 1025

The other point I would make is that we do pay interest where a reappraisal or redetermination is necessary.

Mrs. Feltham: You are not recommending that be changed on the penalty appeal. Would it not be helpful if the penalty could be appealed to an appeal board, rather than the minister or his staff having to deal with those items? I would think it would be fairer. You have an appeal body in place. Why not let them deal with the penalties also?

Mr. Brimble: You are speaking about seizures now, are you?

Mrs. Feltham: Yes.

Mr. Brimble: Our view on that, again, is that the law operates in a proper manner and serves the interests well as it is currently structured. Seizures are a somewhat more serious matter. We see seizures as being something outside the normal administrative stream. Tariff classification matters, origin matters, valuation matters, all the up-front declarations that have to be made by an importer and that we have a responsibility to review, are what we consider to be an administrative matter. The seizure aspect is something that goes beyond pure administration. We don't feel it's really appropriate to have the same appeal process for seizure actions as for administrative actions, and we would wonder whether it would not in fact end up slowing up the process.

Mrs. Feltham: I would like to ask a couple of questions my constituents have asked. They probably have nothing to do with the act at all, but I think I am asking the right source.

If someone goes into, say, the United States today and they come back two days from now with goods, if they are questioned about when they went in and they say they went in two days earlier, there is no record. So the customs or duty

[Traduction]

D'ailleurs, les droits d'un importateur sont protégés pourvu qu'il produise la déclaration dans l'année, tandis que le ministère, lui, doit rendre sa décision dans les deux ans. Pendant cette période, il nous faut très souvent effectuer des vérifications et des enquêtes, et obtenir des renseignements de diverses sources, en partie au pays et en partie à l'étranger. Le ministère a besoin de plus de temps qu'un importateur pour faire son travail.

Normalement, l'importateur a ou peut facilement obtenir l'information nécessaire pour régler les questions de classement tarifaire, de détermination de l'origine ou de l'appréciation de la valeur en douanes. Le ministère n'a pas cette information sous la main et il doit se la procurer auprès de personnes qui préfèrent s'occuper de bien autres choses.

Mme Feltham: Je ne conteste pas le délai de 90 jours, mais je me demande si à une époque où les entreprises sont en difficulté, un délai de deux ans n'est pas déraisonnable. Ne pourrait-on pas établir un délai de 18 mois ou d'un an?

M. Brimble: Pour nous, un délai de deux ans nous paraît raisonnable. À ma connaissance, nous n'avons pas reçu beaucoup de plaintes à ce sujet.

J'ajouterai que nous versons des intérêts s'il faut effectuer une révision.

Mme Feltham: Vous ne recommandez pas de changement au mécanisme d'appel en cas de sanction? Ne vaudrait-il pas mieux saisir une commission d'appel plutôt que le cabinet du ministre? Ça me semblerait plus juste. Il y a déjà un mécanisme prévu pour les appels. Pourquoi ne pas lui confier aussi l'étude des sanctions?

M. Brimble: Vous parlez des saisies, n'est-ce pas?

Mme Feltham: Oui.

M. Brimble: Encore une fois, selon nous, la loi ne cause pas de difficulté et elle nous sert bien sous sa forme actuelle. Une saisie, c'est plus grave; c'est à l'extérieur de la filière normale. Le classement tarifaire, la détermination de l'origine, l'appréciation de la valeur, les déclarations courantes de l'importateur que nous devons revoir, tout cela, c'est la filière normale, mais la saisie, c'est autre chose. Il ne nous paraît pas indiqué de recourir au même mécanisme pour les questions administratives courantes et pour la saisie, sans compter que cela pourrait ralentir le processus.

Mme Feltham: J'aimerais vous poser quelques questions que mes électeurs m'ont posées. Elles n'ont probablement rien à voir avec la loi, mais je pense m'adresser à la bonne personne.

Imaginons qu'après deux jours passés aux États-Unis quelqu'un revienne avec des marchandises. On lui demande quand il a traversé la frontière. Il répond: «Il y a deux jours». Mais ce n'est consigné nulle part. Le douanier décide

[Text]

officer can say all right, you went in just yesterday or today and you're coming back. Is there no way a record can be kept? If a person is asked, when they are going into another country, to say, all right, I'll be coming back in two days, can I record that I'm going in there now, so when I come back you know I've been in there two days? Is nothing in place so that can be dealt with?

Mr. Brimble: I believe it can be dealt with in some way. Perhaps Mr. Warren has more information in that regard than I do.

Mr. Earle Warren (Director General, Commercial Operations Directorate, Customs Operations Branch, Revenue Canada (Customs and Excise)): It's an interesting question. It's not something that has come up where we've had people approaching us, asking us to do that. In fact, normally what people are counselled to do, and what the officers do, is to accept any evidence they have about the length of time they've been abroad, such as a hotel receipt, a purchase slip, a gas receipt, a restaurant receipt. Almost anybody who's been out of the country for 48 hours will have a number of receipts for purchases of tickets for events, whatever it may have been. Normally this is what we look for. This is the way the process works, and it has been working quite well for us for a long time.

Mrs. Feltham: Very good. Thank you.

If I went in January and I claimed my \$300, and by October or November of that fall I'd forgotten whether or not I had, is no process in place where you can ask or find out from the department whether that has already been claimed?

Mr. Warren: We would have to verify that and get back to you. Of course we do have records. The question as to where and how. . . I'd have to inquire and get back to you. We can get back to you with that in writing.

Mrs. Feltham: Okay. I know last year it came up a few times where people, especially frequent travellers, wondered whether they'd used up their \$300.

Could you tell us how seizure goods are disposed of? Some of the constituents think the department has the right to sell it off, and that anyone can buy it, even the officials. I would like to know how they are disposed of.

• 1030

Mr. Brimble: Seized goods are, first of all, certainly not used by departmental officials.

Mrs. Feltham: I'm sure they are not.

Mr. Brimble: Of course we receive a few letters occasionally asking "where did my bottle of Crown Royal go", and things of that nature.

Mrs. Feltham: I get those too.

Mr. Brimble: They are held until such time as any appeal actions relating to the goods have been dispensed with. Then they are destroyed under customs supervision if it relates to things such as cigarettes, alcohol, and things of that

[Translation]

que la personne a traversé la frontière la veille ou le jour même. Est-ce que ça ne peut pas être noté quelque part? Le voyageur qui quitte le pays ne pourrait-il pas faire consigner son départ pour attester la durée de son séjour au retour? N'y a-t-il rien de semblable?

M. Brimble: Je pense que ça peut s'arranger. Peut-être M. Warren a-t-il plus d'information que moi.

M. Earle Warren (directeur général, Service des opérations commerciales, Direction des opérations douanières, Revenu Canada, (Douanes et Accise)): C'est une question intéressante. Les gens ne sont pas venus nous poser la question. Normalement, nous conseillons aux gens de présenter une pièce qui établisse la durée de leur séjour: note d'hôtel, de restaurant, d'essence—ce qu'acceptent les douaniers. Quiconque a passé 48 heures à l'extérieur du pays aura des factures ou des talons de billets de spectacle. C'est habituellement ce que nous demandons. C'est ainsi que nous faisons, et ça marche très bien depuis longtemps.

Mme Feltham: Très bien, merci.

Imaginons que je sois revenue au pays en janvier et que j'aie réclamé ma franchise de 300\$. En octobre ou novembre, j'ai oublié si je l'ai réclamée. N'avez-vous pas de système, au ministère, pour déterminer si c'est le cas ou non?

M. Warren: Il faudra que je me renseigne et que je communique avec vous. Nous avons évidemment des registres. La question est de savoir ou et comment. . . Il faudra que j'aie aux renseignements. Nous pourrions vous donner une réponse par écrit.

Mme Feltham: D'accord. Je sais que l'année dernière il est arrivé quelques fois que des gens, surtout ceux qui voyagent souvent, se demandent s'ils ont effectivement réclamé leur franchise.

Pouvez-vous nous dire comment vous disposez des marchandises saisies? Certains des électeurs pensent que le ministère a le droit de vendre ces marchandises et que n'importe qui peut les acheter, même les fonctionnaires. J'aimerais savoir comment le ministère en dispose.

M. Brimble: Tout d'abord, les marchandises saisies ne sont certainement pas utilisées par les fonctionnaires du ministère.

Mme Feltham: Je suis certains qu'elles ne le sont pas.

M. Brimble: Bien sûr, à l'occasion, nous recevons quelques lettres dans lesquelles on nous demande: «Où est allé ma bouteille de Crown Royal», et autre chose de ce genre.»

Mme Feltham: J'en reçois moi aussi.

M. Brimble: On garde ces marchandises jusqu'à ce que le tribunal d'appel ait rendu sa décision relativement aux marchandises saisies. Elles sont ensuite détruites sous la surveillance des douanes s'il s'agit de marchandises telles que

[Texte]

nature. If it relates to more valuable products, they go to public auction at some point in time. That is my understanding. I'm not in a position to provide you with detail on the precise procedures regarding the timing. But that is the general disposition.

Mrs. Feltham: Maybe I could also get that information. We are talking about, not the major items coming in, but things forfeited at the borders. How are they disposed of?

Mr. Brimble: We would certainly be glad to supplement that information.

Mr. Volpe (Eglinton—Lawrence): I thank the witnesses for their patience, especially with those of us who are tardy in the discussion.

I just want to raise a couple of points. Maybe you will help to enlighten me on a couple of items that I read in your brief. I am referring to page 8 in the second half of that first paragraph regarding the discretion applied by departmental officials in the application of the Customs Tariff Act with specific reference to determination of classification of items. This is an issue of some concern with people in my own constituency, but I understand through customs brokers that it's a fairly pervasive point of irritation for importers. The discretion of the departmental officials in classification of items according to their perception of how they will be used in the marketplace or in technology—and this is specific again to high-tech equipment—is not always as up to date as, for example, the usages envisaged by the importer himself or herself. That difference of opinion causes difficulties for the broker but also for the importer, and it sometimes translates into not unsubstantial amounts of money.

I notice what you have indicated in the latter part of that paragraph, which is something that I would interpret as a little defensive. You are not discounting the possibility, and I quote, "that non-compliance may also be deliberate or negligent". Is there a way that we might overcome the irritant of different classification or perception of where some of these items might go? If so, how? If not, are we going to be faced with ever increasing appeals as the items for classification become more and more in contention, using this particular sentence as an indication of the mindset, both of the department and of the importer? It seems to me from an objective point of view that it is two camps looking at each other across the table, each distrusting the other, but both essentially in the business of trying to create greater commerce for the rest of the citizenry.

Mr. Brimble: I think from previous discussions here you have some sense of the magnitude of the customs tariff. It is a very large, complex piece of legislation. Its schedules contain virtually thousands of various items. Many of the items are fairly straightforward, but there are certainly a number of items where there can be differences of opinion—

[Traduction]

cigarettes, alcool et autre chose de ce genre. S'il s'agit de produits d'une plus grande valeur, je crois qu'ils sont vendus aux enchères publiques à un moment donné. Je ne suis pas en mesure de vous dire exactement à quel moment les marchandises sont détruites ou vendues, mais cela vous donne une idée générale des procédures que nous suivons en pareils cas.

Mme Feltham: Peut-être pourrais-je aussi obtenir cette information. Nous ne voulons pas parler des gros articles qui sont importés, mais de ce qui arrive aux marchandises qui sont confisquées à la frontière.

M. Brimble: Nous serons heureux de vous fournir cette information.

M. Volpe (Eglinton—Lawrence): Je remercie les témoins de leur patience, particulièrement à l'égard de ceux d'entre nous qui sont arrivés en retard.

J'aimerais soulever quelques questions. Peut-être pourrez-vous m'éclairer sur quelques points qui se trouvent dans votre mémoire. J'aimerais attirer votre attention sur la deuxième moitié de votre deuxième paragraphe, à la page 8 de votre mémoire, qui traite du pouvoir discrétionnaire des fonctionnaires du ministère lorsqu'ils appliquent le Tarif des douanes, plus particulièrement en ce qui concerne le classement tarifaire. C'est une question qui préoccupe certains de mes électeurs, mais je crois comprendre, d'après ce que disent les courtiers en douane qu'il s'agit d'un irritant assez fréquent pour les importateurs. Lorsqu'ils déterminent le classement tarifaire, les fonctionnaires se fondent sur l'idée qu'ils se font de l'utilisation ultime de la marchandise sur le marché—encore une fois, c'est le cas en particulier du matériel de haute technologie. Mais cette idée ne correspond pas toujours par exemple aux utilisations envisagées par l'importateur même. La divergence d'opinion pose des problèmes non seulement aux courtiers mais également à l'importateur, et cela représente parfois des sommes qui ne sont pas négligeables.

Je remarque ce que vous avez indiqué dans la dernière partie de ce paragraphe, et je dirais que vous adoptez ici une attitude un peu défensive. Vous ne rejetez pas la possibilité, et je cite, «que l'inobservation de la loi puisse être volontaire ou être le résultat d'une négligence». Serait-il possible de venir à bout de cet irritant, c'est-à-dire de ce classement différent ou d'une perception différente de l'utilisation finale de ces articles? Si c'est possible, comment? Si cela n'est pas possible, va-t-on se retrouver avec un nombre d'appels de plus en plus grand, et des divergences d'opinion de plus en plus nombreuses entre le ministère et l'importateur? En toute objectivité, il me semble que le ministère et les importateurs se regardent avec beaucoup de méfiance, mais ne tentent-ils pas tous les deux essentiellement de créer davantage de commerce pour le reste des citoyens?

M. Brimble: D'après les discussions que vous avez déjà eues ici, je pense que vous avez une bonne idée de l'ampleur du Tarif des douanes. Il s'agit d'une loi extrêmement complexe. Ses annexes contiennent pratiquement des milliers d'articles divers. L'utilisation de bon nombre de ces articles est assez évidente, mais il y a certainement de nombreux articles qui peuvent susciter des divergences d'opinion. . .

[Text]

[Translation]

• 1035

Mr. Volpe: And multiplicity of use that will vary. The lists will indicate that the departmental officials historically would see a certain application for an item, but the importer might have an entirely different—

Mr. Brimble: Yes. There are also—and I believe you're touching upon this—tariff items that require a certain end-use depending upon either the use to which the good is put or the person who is going to be using the product.

If I could address it in two ways, first of all, on general tariff classification matters, we are prepared and do offer opinions up front about how a product should be classified. Many importers take advantage of discussing these matters with Customs people before making their entries.

Where there are differences of opinion, of course there are the appeal routes, of which I believe you're aware. Where there is a bona fide difference of opinion, that is really the only final means of resolving the differences.

Mr. Volpe: If I might interrupt for a second, that brings me back to a point that was raised by my colleague opposite, which you reflected upon again on page 18; that is, the whole concept of redetermination and appeals procedure whereby the department has a longer period to address the issue than the importer, who is looking at a time constraint that is not fully met by the department's willingness to pay interest on whatever sums may be in contention and resolved in the favour of the importer if that's the case.

Again, in your presentation you address it from a position that says you've lots of things you have to stay on top of, and you mount as justification the mountains of cases you have to be prepared on, whereas the importer has only one. I wonder if that isn't an advantage on the department's side that should translate into very speedy action, because surely you must have all these on record and, with computerization of records everywhere, the access to them can't possibly take two years.

Mr. Brimble: In terms of the two-year period in the access, the access is not so much an issue of accessing previous decisions as they relate to specific tariff items and decisions that have been made previously, but the time delay relates to obtaining information, sometimes technical data, to enable a proper decision to be made as to whether you're dealing with tariff classification, item (a), (b), or (c), because they are broken up by quite detailed specifications.

Mr. Volpe: Most assuredly, but in high-tech items a two-year period will probably translate into a couple of generations of end-use that will have varied by the time you come across with a decision.

Mr. Brimble: Well, on end-use questions, we do have in place an end-use audit program. We accept tariff classification at the front end indicating that a certain use will be made of a product—if it's rope, then, say, for commercial fishing industry, or outboard motors for a commercial fishing industry. We accept up front that those motors or that rope will be used for those particular uses, and that tariff classification is then given.

M. Volpe: Et la multiplicité des utilisations varie. Les listes indiquent que les fonctionnaires ont toujours déterminé une telle application pour un article donné, mais l'importateur a peut-être une idée tout à fait différente. . .

M. Brimble: Oui. Il y a également—et je crois que vous abordez la question—des postes tarifaires qui requièrent une certaine utilisation ultime selon l'utilisation que l'on fera de la marchandise ou selon la personne qui utilisera le produit.

Il y a deux choses que j'aimerais dire à cet égard. Tout d'abord, pour ce qui est des questions générales de classement tarifaire, nous sommes prêts à émettre une opinion dès le début sur la façon dont un produit devrait être classé, et nous le faisons. Bon nombre d'importateurs discutent de ces questions avec les agents de douane avant de faire leurs déclarations.

Lorsqu'il y a divergence d'opinion, évidemment il y a les procédures d'appel que vous connaissez, je crois. Lorsque les deux parties sont de bonne foi, il s'agit en fait de la seule façon définitive de résoudre la question.

M. Volpe: Si je peux vous interrompre un instant, cela me ramène à une question qui a été soulevée par mon collègue d'en face et que vous abordez à la page 18; il s'agit de tout le concept de la révision du classement tarifaire et de la procédure d'appel, selon laquelle le ministère dispose d'un délai plus long que l'importateur. Même si le ministère donne gain de cause au requérant et est prêt à payer des intérêts sur les sommes contestées, ce long délai cause néanmoins des problèmes à l'importateur.

Dans votre exposé, vous dites que le nombre des demandes que vous recevez ne cesse de croître alors que l'importateur lui ne doit s'occuper que d'une seule demande. Je me demande si cela ne constitue pas plutôt pour le ministère un avantage qui devrait se traduire par une décision très rapide, car vous devez certainement avoir des dossiers pour toutes ces demandes grâce à l'informatisation, et il ne vous faut certainement pas deux ans pour y avoir accès.

M. Brimble: En ce qui concerne la période de deux ans, ce n'est pas tant la question d'avoir accès à des décisions précédentes relativement à des postes tarifaires particuliers et à des décisions qui ont été prises précédemment, mais le délai est nécessaire pour obtenir de l'information, qui peut être parfois technique, afin d'être en mesure de rendre une bonne décision relativement au classement tarifaire d'un poste (a), (b) ou (c), car il s'agit d'un classement très complexe.

M. Volpe: Assurément, mais dans le cas d'articles de haute technologie, une période de deux ans se traduira sans doute par quelques générations d'appareils dont l'utilisation ultime aura changé d'ici à ce que vous rendiez une décision.

M. Brimble: Eh bien, pour ce qui est de l'utilisation ultime, nous avons en place un programme de vérification sur l'utilisation ultime des marchandises. Nous acceptons le classement tarifaire initial indiquant qu'une certaine utilisation sera faite d'un produit. Il peut s'agir par exemple de corde ou de moteurs hors bord pour l'industrie de la pêche commerciale. Nous acceptons initialement ces utilisations pour ces moteurs ou cette corde, et le classement tarifaire est alors déterminé.

[Texte]

If during the course of an audit we find out that those end uses were not in fact valid and that the goods had been diverted, then we feel compelled to take action to apply the proper rates of duty and tax.

• 1040

Mr. Volpe: Is it worth the department's while—I'm talking in terms of potential revenue lost or gained—to have the discrepancy in time period between the importer's 90 days and the department's 2 years?

Mr. Brimble: I guess you have to look at the very purpose of the tariff and the purpose of the legislation that we administer. Canadian manufacturers are receiving protection through the tariff and through the provisions in the legislation for their operations in Canada. It's our responsibility, one, to serve the larger interest of the Canadian manufacturing community, and secondly to ensure that there's a level playing field amongst all importers so that one importer is not receiving an advantage vis-à-vis another importer.

Mr. Volpe: I appreciate your telling me that because those are accepted policy positions, and I suppose those of us who have a particular philosophical view about industrial strategy and the economy of this country would share them. I'm not sure that it's consistent with some of the things that have been evolving over the course of the last couple of years.

I'm wondering whether we have in place customs and tariff legislation designed to accommodate circumstances that were appropriate under different directions in the economy from those that we have today. I realize that's not something you're going to address, because it's a policy issue, but I'm wondering whether in fact we can still talk about the appropriate match of legislation with intent. I'll leave that as a rhetorical question because I'd like you to address another one, if you don't mind.

Mr. Brimble: Sure.

Mr. Volpe: I don't want you to address a question that you'd be the inappropriate person to have answer. I want to address very quickly the question of perceived harassment by department officials, or by the department as a whole, with respect to targeting either certain importers or, in fact, a certain body of travellers.

I've been at Pearson International in Toronto on several occasions, where planeloads of returning Canadians feel that they are being targeted while a whole series of others are let go. Specifically, there are flights that come from Italy that are virtually almost always, holus-bolus, stopped and asked about one specific item. It has to do with jewellery because, apparently, according to those who are in the jewellery business, there's more jewellery coming over from travellers on Italian airlines than there is in virtually every other area.

The same is said by those who are coming from the Caribbean, specifically from Jamaica, for reasons that have something to do with illicit drugs. Is that perception borne out by what you do, or is it just, for example, that I have a

[Traduction]

Si au cours d'une vérification, nous constatons que ces utilisations ultimes n'étaient en fait pas valables et que les marchandises ont été réaffectées, alors nous nous sentons obligés de prendre des mesures pour appliquer les taux de douane et de taxe appropriés.

M. Volpe: Est-ce que cela vaut la peine pour le ministère—je veux parler ici des revenus qu'il pourrait gagner ou perdre—d'avoir cet écart entre le délai de 90 jours pour l'importateur et le délai de deux ans pour le ministère?

M. Brimble: Je suppose qu'il faut examiner l'objectif même du tarif et de la loi que nous administrons. Le tarif et les dispositions de la loi protègent les manufacturiers canadiens ici au Canada. Notre première responsabilité consiste à défendre les intérêts des manufacturiers canadiens, et notre seconde responsabilité est d'assurer des règles de jeu équitables entre tous les importateurs afin qu'un importateur ne soit pas avantagé par rapport à un autre.

M. Volpe: J'apprécie que vous me disiez cela, car ce sont des positions acceptées en matière de politique, et je suppose que ceux d'entre nous qui ont un point de vue philosophique particulier sur une stratégie industrielle et l'économie de notre pays, seront d'accord avec ces positions. Je ne suis pas certain cependant que cela corresponde à la façon dont les choses ont évolué au cours des dernières années.

Nos mesures législatives en matière de douane et de tarif ont été conçues pour répondre à une situation économique, mais la situation économique a changé aujourd'hui, et je me demande si ces mesures législatives correspondent toujours à la réalité. Je sais que ce n'est pas une question à laquelle vous pouvez répondre, puisqu'il s'agit d'une question de politique, mais je me demande si les mesures législatives en place correspondent toujours à la réalité. Je vous pose cette question pour la forme, car j'aimerais que vous répondiez à une autre question, si vous n'y voyez pas d'inconvénient.

M. Brimble: Certainement.

M. Volpe: Je ne voudrais pas vous demander de répondre à une question qu'il serait inopportun de vous poser. Je veux aborder très brièvement la question des mesures de harcèlement prises, semble-t-il, par certains fonctionnaires ou par le ministère en général à l'égard de certains importateurs ou en fait d'un certain groupe de voyageurs.

À plusieurs occasions, je me suis trouvé à l'aéroport international Pearson à Toronto, où des avions complets de Canadiens rentraient au pays et avaient l'impression d'être ciblés par les douaniers alors que ces derniers laissaient passer toute une série d'autres voyageurs. Plus précisément, dans le cas des vols en provenance d'Italie, les voyageurs se font pratiquement toujours arrêter et se font poser des questions au sujet d'un article bien précis. Il s'agit de bijoux car, semble-t-il, selon les bijoutiers, les voyageurs en provenance d'Italie font rentrer plus de bijoux que les autres.

On dit la même chose de ceux qui viennent des Caraïbes, plus particulièrement de la Jamaïque, en ce qui concerne les drogues illicites. Est-ce ce que vous faites qui donne cette impression, ou s'agit-il tout simplement du fait que je reçois

[Text]

lot of complaints from those two communities with respect to what goes on at customs at an airport like Pearson, corroborated by my own experience in the area with several flights? Is it something that you do?

Mr. Brimble: I think Mr. Warren is probably in a better position to respond to you on that.

Mr. Warren: To start with, I believe this was discussed the last time we were at the committee. Because of sheer volume we are into risk analysis and targeting. We obviously cannot examine, or it would not be reasonable to examine, every returning Canadian, or visitor, or shipment. While what you are talking about may be theoretically possible, I think the key thing to realize is that the whole issue we are dealing with is travel patterns. It has nothing to do with the particular individual's culture, or race, or a particular country, one country versus another. In fact, there are countries that are known sources of drugs, for example.

Mr. Volpe: Or jewellery, because I used two examples.

• 1045

I am not very sensitive about speaking very bluntly. I am not suggesting that the department says it will pick all Jamaicans off whatever plane they are in or all Italians off whatever plane they are in because they carry either jewellery or drugs. I am just asking whether in fact you are targeting planes coming from those two countries because you are trying to stop the flow of one or the other.

Mr. Warren: We are obviously trying to prohibit narcotics coming into the country. Therefore, based on history and analysis, we will conduct more examinations on flights from certain locations than from others. Who on a flight is picked for examination goes much beyond simply the fact that the flight is coming from a particular country. If an individual has bought a ticket with cash, if an individual doesn't want to show you the airline ticket, if an individual has visited that country five or six times in a relatively short time period and always stays one or two days—there is a whole long series of documentary evidence that will be used—

Mr. Volpe: By the RCMP.

Mr. Warren: —from training for our officers in terms of what to deal with. When we deal with something like jewellery, which is high value, there are not only regular duties and taxes, but also luxury taxes on jewellery. It is relatively easy to smuggle or to bring in and it is frequently given as gifts. If you look at any of our declarations they clearly show that anything you acquire abroad must be declared. It is not only a question of what you purchased, but also what you received as gifts or acquired in any other manner, and there are duties and taxes involved.

Jewellery is a sensitive item for that reason. It is of high value and it has a high tax rate. We have a lot of incidents and seizures and enforcement actions that involve jewellery. Jewellery is an item that we pay a degree of attention to. For

[Translation]

bon nombre de plaintes de ces deux communautés relativement au traitement qu'on leur réserve aux douanes dans un aéroport comme Pearson, situation que j'ai pu constater moi-même? Est-ce quelque chose que vous faites?

M. Brimble: Je pense que M. Warren est sans doute mieux placé que moi pour vous répondre.

M. Warren: Pour commencer, je crois qu'il en a été question la dernière fois que nous avons comparu devant votre comité. C'est tout simplement une question de volume, qui fait que nous analysons le risque et ciblons certains groupes. De toute évidence, nous ne pouvons examiner, ou il ne serait pas raisonnable d'examiner la totalité des Canadiens, des visiteurs et des envois. Ce que vous dites est peut-être théoriquement possible, mais je pense que l'essentiel, c'est de se rendre compte que c'est une question d'habitudes de voyage. Cela n'a rien à voir avec la culture ou la race d'un individu en particulier, ou un pays en particulier, un pays plutôt qu'un autre. En fait, il y a par exemple des pays qui sont bien connus pour être la source de drogues.

M. Volpe: Ou de bijoux, car je vous ai donné deux exemples.

Je n'ai pas peur d'être très direct. Je ne dirais pas que le ministère décide qu'il va arrêter tous les Jamaïcains ou tous les Italiens, peu importe la ligne aérienne sur laquelle ils ont voyagé, en disant qu'ils transportent des bijoux ou des drogues. Je demande tout simplement si en fait vous ne ciblez pas des avions en provenance de ces deux pays parce que vous essayez d'empêcher l'entrée en contrebande de ces deux marchandises au pays.

M. Warren: Nous essayons de toute évidence d'interdire l'entrée des narcotiques au pays. Par conséquent, en nous fondant sur l'expérience et l'analyse, nous examinons plus fréquemment les vols en provenance de certains endroits. Mais il ne suffit pas qu'une personne ait voyagé sur un vol en provenance d'un pays en particulier pour qu'elle soit arrêtée et fouillée. Si une personne a payé comptant son billet d'avion, si une personne ne veut pas vous montrer son billet d'avion, si elle a visité ce pays cinq ou six fois au cours d'une période assez courte et n'y a séjourné que un ou deux jours—il y a toute une longue série de preuves documentaires qui sera utilisée. . .

M. Volpe: Par la GRC.

M. Warren: . . . pour la formation de nos agents. Lorsqu'il s'agit de marchandises comme des bijoux, qui ont une grande valeur, non seulement il y a des droits de douane et des taxes ordinaires à payer, mais il y a en outre des taxes de luxe sur les bijoux. Il est relativement facile de les passer en contrebande ou de les faire entrer; il s'agit souvent de cadeaux. Sur n'importe laquelle de nos déclarations, on dit clairement que tout ce qui est rapporté de l'étranger doit être déclaré. Il ne s'agit pas seulement de ce que l'on a acheté, mais de ce que l'on a reçu en cadeau ou acquis de toutes autres façons, et il y a des droits de douane et des taxes à payer.

Les bijoux sont des marchandises délicates pour cette raison. Ils ont une valeur élevée et un taux de taxe élevé. Nous avons un grand nombre d'incidents, de saisies et de mesures d'application dans le cas de bijoux. Nous accordons

[Texte]

that reason officers will frequently specifically ask an individual who has been to a country where jewellery is available relatively cheaply, or where there has been a history of enforcement actions, specific questions about whether that person has any jewellery. That's the reason.

Mr. Volpe: So for my own purposes, in summing up, you do have targeted places like Italy or perhaps Switzerland.

Mr. Warren: That is one of the factors that will be used. You also have to look at all of the various documentary evidence. You look at the way the people conduct themselves, the way they answer questions during the process and so on. It's not only a question of the country; that is just one of the factors.

Mr. Volpe: Does the department have in place a program through travel agents or tour operators where they advise people going to those two countries I just mentioned that the track record of people bringing over jewellery is likely to put them in a position where they are going to be asked if they are bringing any over, in order to avoid the kinds of frustrating exercises that many of them go through at customs? Do you have that in place?

Mr. Warren: Not in specific terms of that type. We have a very active public information program—

Mr. Volpe: But not specific—

Mr. Warren: —a communications program for individuals about the rules and regulations that apply.

Mr. Volpe: Sure, I have seen it. It is a card that is handed to everybody when they get on the plane. If they remember it when they are over there for three or four or five weeks, then it is of significance to them until they get another one when they come back on the plane. But you don't have anything specific to tell people that they are going to a country with a particular track record regarding jewellery and other luxury items, so they should take care to itemize what they are bringing over because this is a focus point for your department. You don't have that in place.

Mr. Warren: If we go back to jewellery, for example, I think it would be exaggerating the situation to put it at the level you have because it is obviously one of many, many items—

Mr. Volpe: Well, I am not going to exaggerate, Mr. Warren. I start off by telling you that I have jewellers in my riding and I have had submissions from jewellers from outside the riding who say that the big problem for them is jewellery that is brought over specifically from Italy. The low cost of gold and the low cost of jewellery items there makes it very attractive for people who are travelling either to purchase, or because of the culture, to receive some of these things as gifts. It becomes, pardon the pun, a gold mine for customs officials who will then target flights from that country.

[Traduction]

une certaine attention aux bijoux. C'est pourquoi nos agents demandent à une personne qui revient d'un pays où l'on peut acheter des bijoux relativement à bon marché, ou lorsque des mesures d'application ont dû être prises par le passé, si cette personne rapporte des bijoux. Voilà pourquoi on lui pose une question bien précise.

M. Volpe: Donc, en résumé, vous ciblez effectivement des endroits comme l'Italie, peut-être la Suisse.

M. Warren: C'est l'un des facteurs qui sera utilisé. Il faut également tenir compte de toute la preuve documentaire. On tient compte de la façon dont les gens se conduisent, de la façon dont ils répondent aux questions pendant le processus, etc. On ne considère pas uniquement le pays; on tient compte de tous les facteurs.

M. Volpe: Le ministère a-t-il un programme pour faire dire, par l'intermédiaire des agents de voyages ou des organisateurs de voyages, aux gens qui vont dans les deux pays que j'ai mentionnés, que ceux qui voyagent dans ces pays rapportent, dit-on, des bijoux et que, par conséquent, il est fort probable qu'on leur demande à leur retour s'ils rapportent des bijoux? Un tel programme permettrait d'éviter le genre d'exercice frustrant auquel bon nombre d'entre eux doivent se soumettre lorsqu'ils passent aux douanes. Avez-vous un tel programme?

M. Warren: Non, nous n'avons pas ce genre de programme bien précis. Nous avons un programme très efficace d'information du public. . .

M. Volpe: Mais pas. . .

M. Warren: . . . un programme de communication au sujet des règles qui s'appliquent.

M. Volpe: Bien sûr, je l'ai vu. C'est une carte qui est remise à tous les voyageurs lorsqu'ils montent à bord de l'avion. Mais ils restent parfois trois, quatre ou cinq semaines à l'étranger, et ils ne s'en rappellent que lorsqu'on leur en remet une autre à leur retour dans l'avion. Mais vous n'avez pas de programme bien précis pour dire aux gens qu'ils se rendent dans un pays qui a une réputation particulière en ce qui concerne les bijoux ou d'autres articles de luxe, et qu'ils devraient prendre soin d'énumérer tout ce qu'ils rapportent avec eux, car votre ministère accorde une attention toute particulière à ces articles. Vous n'avez pas un tel programme.

M. Warren: Si nous revenons aux bijoux, par exemple, je pense que ce serait exagérer la situation que de présenter les choses comme vous l'avez fait, car il s'agit de toute évidence d'un article parmi un très grand nombre. . .

M. Volpe: Eh bien, je ne veux pas exagérer, monsieur Warren. J'ai commencé par vous dire que, dans ma circonscription et à l'extérieur de ma circonscription, des bijoutiers disent que le gros problème pour eux, c'est précisément les bijoux en provenance d'Italie. Le coût peu élevé de l'or et des bijoux là-bas fait en sorte qu'il est très intéressant pour les gens qui voyagent là-bas d'en acheter, ou, étant donné leur culture, d'en recevoir en cadeau. C'est une véritable mine d'or pour les agents de douane qui ciblent les vols en provenance de ce pays.

[Text]

[Translation]

• 1050

The customs department is becoming a point of reference for many of these jewellers who insist that there be harassment at the airport in order to discourage bringing in this kind of material. One jeweller said that he felt not having a very strict enforcement of the regulations on jewellery at Pearson cost him between 15% and 20% of his business. I can imagine that if I were a jeweller, I would be at your office making sure that you questioned everybody, not just anybody that would be there. I am wondering whether or not we cannot avoid that by having an appropriately targeted campaign. You are telling me that we really do not, and we cannot.

Mr. Warren: The campaign is broader in nature at the present time. But there is a very serious effort made.

Mr. Volpe: But the application is targeted in specifics. I appreciate the larger application, that is fine, but if you are also applying it with a specific group, why don't we have an advertising campaign with that specific group. It seems to make sense to me.

Mr. Warren: It is something that certainly can be considered. The targeting and the analysis, and products that are targeted change regularly with circumstances, and so on.

Mr. Volpe: It just seems counterproductive to me to turn a whole series of travellers essentially into law breakers when their culture tells them that this is something that is fine, if there is nothing more than a generic advertising campaign, which many of them cannot understand because they cannot read the ruddy language.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Volpe. Naturally in my riding it is cigarettes, and in his riding it is airplanes. You have a lot of work ahead of you.

Mr. Belsher (Fraser Valley East): I apologize for being late.

Have we been able to satisfy the people that were asking us that when a reappraisal is taking place it will be tightened up? They will have already sold the merchandise or they have put a tender. The retailer, the end user, has no way of recovering if he has to pay additional duty from what the broker had said it would be and what had been ascertained at the time of importation. They might even have had a pre-assessment done on it. I am from a retailing background. That is something I am concerned about in the legislation. Can what is in the legislation now be improved upon?

Mr. Brimble: I guess our view on that is that we offer advice up front and are willing to work with business people to ensure that there is an understanding of how their goods should be treated for duty and tax purposes when they bring them into the country, so there is an opportunity to essentially get it right the first time in making the declarations to customs.

Bon nombre de bijoutiers insistent auprès du ministère des Douanes pour qu'il harcèle les voyageurs dans les aéroports afin de les décourager de faire entrer ce genre de marchandise. D'après un bijoutier, le fait que l'on n'applique pas de façon très stricte les règlements sur les bijoux à l'aéroport Pearson lui coûtait entre 15 et 20 p. 100 de ses ventes. Si j'étais bijoutier, je serais à votre bureau pour m'assurer que vous questionnez tout le monde, non pas seulement quiconque se trouve là. Je me demande si nous ne pourrions pas éviter une telle situation grâce à une campagne bien ciblée. Vous me dites que vous n'avez pas de programme précis, et que vous ne pouvez pas en avoir un.

M. Warren: La campagne est de nature plus générale à l'heure actuelle. Mais un effort très sérieux est fait à cet égard.

M. Volpe: Mais l'application vise certains groupes. Je comprends l'application plus large, c'est très bien, mais si vous ciblez un groupe bien précis, pourquoi ne pas avoir une campagne de publicité qui s'adresse à ce groupe spécifique. Cela me semble logique.

M. Warren: C'est certainement quelque chose que nous pouvons envisager. Les groupes ciblés et l'analyse, ainsi que les produits ciblés changent constamment selon les circonstances.

M. Volpe: Il me semble que cela va à l'encontre du but recherché que de faire de tout un groupe de voyageurs des personnes qui transgressent la loi alors que leur culture leur dit que c'est acceptable, alors qu'on n'a rien d'autre qu'une campagne de publicité générique, que bon nombre d'entre eux ne peuvent comprendre de toute façon puisqu'ils ne lisent pas la langue.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Volpe. Naturellement, dans ma circonscription, ce sont les cigarettes, et dans sa circonscription, ce sont des avions. Vous avez beaucoup de pain sur la planche.

M. Belsher (Fraser Valley-Est): Je m'excuse de mon retard.

Avons-nous pu satisfaire les gens qui nous ont demandé que lorsqu'il y avait révision du classement tarifaire, de la détermination de l'origine ou de l'appréciation de la valeur en douane, les délais soient raccourcis? Ils ont déjà vendu la marchandise ou ils ont demandé des soumissions. Le détaillant, l'utilisateur ultime, n'a aucun moyen de recouvrer les droits de douane additionnels qu'il doit payer en plus des droits qui avaient été déterminés par le courtier et confirmés au moment de l'importation. Il est même possible qu'une préévaluation ait été faite. J'ai de l'expérience dans la vente au détail. Voilà donc un aspect de la loi qui me préoccupe. Peut-on améliorer les dispositions de la loi à cet égard?

M. Brimble: Notre position est que nous offrons des conseils initialement et que nous sommes prêts à travailler avec les gens d'affaires pour nous assurer qu'ils comprennent bien comment leurs marchandises devraient être traitées pour ce qui est des taxes et des droits de douane lorsqu'ils les font entrer au pays, de sorte qu'il est possible essentiellement de bien déterminer la valeur en douane et le classement tarifaire la première fois en faisant les déclarations aux douanes.

[Texte]

As I was mentioning prior to your coming in, we have an obligation to administer the law on an even-handed basis to provide protection to Canadian producers. We receive a fair amount of pressure from Canadian manufacturers to ensure that proper amounts of duties and taxes are collected. We also receive representation from importers who want to make sure there is a so-called level playing field, that everybody in the importing business is paying the same amount of duty and taxes. So it's recognized that in some instances the goods have been sold and it will not be possible for them to recover their funds on an individual transaction. But if we're to carry out the intent of the legislation, as we see it, there are instances where that can't be avoided.

[Traduction]

Comme je l'ai dit avant votre arrivée, nous avons l'obligation d'administrer la loi de façon à protéger de façon équitable tous les producteurs canadiens. Nous subissons beaucoup de pression des manufacturiers canadiens, qui veulent s'assurer que les montants appropriés de droits de douane et de taxes sont perçus. Nous recevons également des instances des importateurs, qui veulent s'assurer que les règles du jeu sont équitables et que tous ceux qui font de l'importation paient le même montant de droits de douane et de taxes. On reconnaît donc que, dans certains cas, les marchandises ont été vendues et qu'il ne sera pas possible pour eux de recouvrer leurs frais pour une transaction individuelle. Mais si nous voulons respecter l'intention de la loi, telle que nous la comprenons, il y a des cas où il n'est pas possible d'éviter cela.

• 1055

Mr. Belsher: How long do you have now for reappraisal?

M. Belsher: De combien de temps disposez-vous à l'heure actuelle pour répondre à une demande de révision du classement tarifaire, de la détermination de l'origine ou de l'appréciation de la valeur en douane?

Mr. Brimble: We have up to a two-year reappraisal period. During that period we may have to undertake audits and carry out investigations to gather information to make the reappraisal or a redetermination.

M. Brimble: Nous disposons d'un délai maximal de deux ans. Au cours de cette période il se peut que nous devions faire des vérifications et des enquêtes pour recueillir l'information nécessaire à cette révision.

Mr. Belsher: Thank you.

M. Belsher: Merci.

The Chairman: We would like to thank you very much, Mr. Brimble. I feel that with this document we have a very good expression of what people have been saying and what you feel about your proposed amendment in terms of technical amendment. Naturally, we will definitely be making a certain number of recommendations too.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Brimble. Je crois que ce document exprime très bien ce que les gens nous ont dit et ce que vous pensez des modifications techniques que vous avez proposées. Naturellement, nous ferons certainement des recommandations nous aussi.

We have a resolution to pass, which is that the document entitled "Technical Amendments to the Customs Act and Explanatory Notes", submitted by the Minister of National Revenue, be printed as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*.

Nous devons adopter une résolution, à savoir que le document intitulé «Modifications techniques à la Loi sur les douanes et Notes explicatives» présenté par le ministre du Revenu national, soit imprimé en annexe aux *Procès-verbaux et témoignages* d'aujourd'hui.

Mrs. Feltham: I so move.

Mme Feltham: J'en fais la proposition.

Motion agreed to

La motion est adoptée

The Chairman: Tomorrow we have an in camera meeting at 3.30 p.m., room 112-N. Naturally, we need a quorum, so we need everybody to be there. We will start discussing in general all the recommendations we would like to see in the document.

Le président: Demain, nous avons une réunion à huis clos à 15 h 30 dans la pièce 112-N. Naturellement, il nous faut un quorum, alors vous devez tous être là. Nous commencerons par discuter en général de toutes les recommandations que nous aimerions voir dans le document.

Also, the clerk will see about the possibility of changing the meeting on Tuesday from 9.30 a.m. to 3.30 p.m. As it's very difficult to get meeting rooms, we will leave it as it is now, for 9.30 a.m., until the clerk has managed to get another room. Everybody will be advised accordingly.

En outre, le greffier va voir s'il est possible de reporter à 15 h 30 la réunion qui devait avoir lieu à 9 h 30 mardi. Comme il est très difficile de réserver des salles de comité, jusqu'à ce que le greffier ait réussi à réserver une autre salle, disons que la réunion aura lieu à l'heure prévue, c'est-à-dire 9 h 30. Vous serez tous avisés s'il y a changement.

The meeting is adjourned.

La séance est levée.

APPENDIX “CUST-1”

**Technical Amendments to the Customs Act
(and Explanatory Notes)
as proposed by the
Minister of National Revenue to the
Special Committee of the House of Commons on the
Act Respecting Customs**

CUSTOMS ACT PARLIAMENTARY REVIEW PROPOSALS

| # | <u>ACT REFERENCES</u> | <u>SUBJECT</u> |
|----------|---|--|
| 1 | 19(1);34(4);66(4); 69(3);80(2);84(3); 93(2);132(3);133(8) | Wording Amendments (Language improvements) |
| 2 | 34 | Redundant Relief Section (Eliminate) |
| 3 | 74(2) | Outdated Refund Requirement (Rationalize the refund process) |
| 4 | 17(2) | Accounting Rate Date (Clarify the date to be used when accounting for goods) |
| 5 | 111 | Report of Seized Goods (Report to a Justice of the Peace who issued a Search Warrant to seize goods) |
| 6 | 152;155;156;157 | Burden of Proof (Delete "reverse onus" clauses) |
| 7 | 8;41;43;150;151; 153;154 | Accommodating Technology (Establish terms and conditions for Electronic Data Interchange [EDI]) |
| 8 | 8;60(2) & 63(2) | Supporting Documentation for Requests (Specify the type of information and documents to accompany requests for re-determination and re-appraisal) |
| 9 | 30(d) | Licensed Warehouse Standards (Modify) |
| 10 | 164(1)(a) | Delegation of <u>Customs Tariff</u> Powers (Minister's functions) |

-
- | | | |
|----|-------|---|
| 11 | 40 | Allowing Importers' Records Outside of Canada (Facilitate the keeping of records by importers) |
| 12 | 43 | Document Demands to Named Parties (Demands for documents are only to be made in relation to named individuals) |
| 13 | 19(2) | Bonded Warehouse Documentation (Clarify when goods are to be accounted for) |

PROPOSAL #1
Wording Amendments

PURPOSE

To improve the language of the Customs Act.

ANALYSIS

Both the English and French Customs Acts are considered original versions of the law and translations of the versions should not be necessary. However, certain changes to the French language used in a number of sections have been proposed to improve the expression of what is being conveyed in the Act.

PROPOSAL

Add "marchandises" in paragraphs (b) through (e) of subsection 19(1).

Suggested wording for subsection 34(4) would be:

"Les intérêts payables en vertu du paragraphe 3 ne sont pas exigibles lorsqu'ils sont inférieurs à dix dollars."

Similar changes are also suggested for subsections 66(4), 69(3), 80(2), 84(3), 93(2), 132(3) and 133(8).

PROPOSAL #2
Redundant Relief Section

PURPOSE

The removal of a redundant section of the Customs Act.

ANALYSIS

Section 34 of the Act, as does the Customs Tariff, provides for relief of duty for imported goods which are processed and subsequently exported.

The section has not been used since the Act was passed. The provisions of the Tariff covering the same subject are more than adequate and have been relied on by both the importing community and the department.

PROPOSAL

Delete section 34 from the Customs Act.

PROPOSAL #3
Outdated Refund Requirement

PURPOSE

The streamlining of the refund process.

ANALYSIS

The Customs Act provides that a refund claimant must file a written notice within set time periods.

The original purpose of the written notice was to allow for the physical examination of the goods but the sheer volume of importations has led to an increasing reliance on documentation rather than a physical examination. The requirement therefore no longer serves a purpose and its elimination would reduce time, costs and paperwork.

PROPOSAL

Delete subsection 74(2) of the Customs Act.

PROPOSAL #4
Accounting Rate Date

PURPOSE

The clarification for the importing community of the date on which imported goods must be accounted for.

ANALYSIS

The Customs Act currently provides that the rate of duties on imported goods is the rate applicable at the time the goods were accounted for.

This time has traditionally been the date the goods were released as release implies acceptance by the Department of the interim accounting by the importer as provided for in the Act. This approach has also been confirmed by legal advice with the proviso that the interpretation is not without question and clearer wording would be beneficial. This is the first reason for the proposal.

The second is that rates of duty are subject to change and importers, obviously, prefer the lowest available rate. If they know for a certainty the date which will apply then they will be in a position to govern their affairs accordingly.

The Department of Finance concurs with the approach traditionally taken by Customs and the proposal would be seen by the importing community as a proactive and logical response by the Department to the present situation which would ensure that the determination of the applicable rates on imported goods continues to be an activity free of controversy.

PROPOSAL

Amend section 17 of the Customs Act to clarify that the date of accounting referred to in that section is the date of release referred to in section 32.

PROPOSAL #5
Report of Seized Goods

PURPOSE

To bring the Customs Act in line with current jurisprudence and ensure the department's continued ability to obtain relevant information by means of a search warrant while enhancing the protection of the rights of the person from whom any property is seized by means of a warrant.

ANALYSIS

The Customs Act provides that the officer concerned shall report the circumstances of a seizure to the Deputy Minister. Fairness and recent jurisprudence would suggest that a report to the Justice of the Peace who issued the warrant would be more appropriate.

PROPOSAL

Amend the Customs Act to provide for a report of a seizure to the Justice of the Peace who issued the warrant which led to that seizure.

PROPOSAL #6
Burden of Proof

PURPOSE

To ensure that the Customs Act is consistent with the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

ANALYSIS

The Canadian Charter of Rights and Freedoms provides for a presumption of innocence and places the burden of proof on The Crown. The Customs Act places the burden of proof on an accused for violations of the Act related to the importation or exportation of goods in certain circumstances.

Based on recent Court decisions, it is viewed that the 'reverse onus' references of two sections of the Act are contrary to the Charter.

PROPOSAL

Amend sections 152 and 155 of the Customs Act to delete references to a reverse onus.

PROPOSAL #7 Accommodating Technology

PURPOSE

To allow for the expanded use of computer technology to support business and Government goals to reduce the costs associated with international trade transactions by ensuring that required information may be provided through electronic means and that such information will meet the needs of all potential users.

ANALYSIS

Electronic Data Interchange (EDI), the electronic transmission of data between computers, seeks to replace much of the paper documents used in international trade and thereby reduce the significant handling costs related to that paper.

Although no additional authority is needed to address many EDI-related initiatives, the new processes are not consistent with the expectations of the existing paper system. Under EDI, coded passwords replace manual signatures and standardized electronic formats replace paper forms. The current ability of the Minister to prescribe forms and the information to be given on those forms therefore needs to be expanded to allow for the prescription of information to be transmitted and other terms and conditions relating to the manner of transmission.

In addition, the Act must provide greater certainty that the information obtained by electronic means and its possible conversion into another format, will be acceptable and meet the needs of all its potential users, just as if it were gathered on paper.

PROPOSAL

It is proposed that the Customs Act be amended to allow for the prescription of the terms and conditions relating to the manner of electronic transmission; the type of information to be transmitted and to ensure the acceptability of this electronic data as if it were originally provided on paper.

PROPOSAL #8 Supporting Documentation for Requests

PURPOSE

To amend the Customs Act to allow for a stipulation that supporting documentation be included with a request for a re-determination or re-appraisal thereby increasing efficiency and reducing costs.

ANALYSIS

The Customs Act allows importers to request a re-determination of the tariff classification or origin, or a re-appraisal of the value for duty, of imported goods.

The Act currently provides that the Minister may prescribe the form and information to be shown on the form but is silent as to the documentation which must be included. The documentation being referred to is essential to a proper re-determination or re-appraisal and its absence often causes additional and unnecessary attention to be given by the Department to such a request and slows down its processing while at the same time increasing its cost.

In a time of diminishing resources and increasing requests of this nature, it is becoming ever difficult to return monies rightfully belonging to clients of the Department in a timely and efficient manner.

PROPOSAL

That sections 8, 60 and 63 of the Customs Act be amended to include that the Minister may prescribe not only the form and the information to be included on the form but also the type of information or documentation that must accompany the form when seeking a re-determination or a re-appraisal.

PROPOSAL #9
Licensed Warehouse Standards

PURPOSE

To amend the Customs Act to address concerns raised by the Standing Joint Committee of the Senate and House of Commons for the Scrutiny of Regulations ("the Committee") as those concerns relate to section 30 of the Customs Act and the Duty Free Shop Regulations and, as a result, sufferance and bonded warehouses. The amendment would specify the authority of The Governor-in-Council to make regulations pertaining to operating and facilities standards for duty free shops and sufferance and bonded warehouses.

ANALYSIS

Section 30 of the Customs Act authorizes the Governor-in-Council to regulate duty free shops and sufferance and bonded warehouses as set out therein. One such regulation, the Duty Free Shops Regulations, has been criticized by the Committee as lacking a specific authority for three of its sections dealing with the alteration to the structure, and general operation, of a duty free shop.

By necessary implication the same difficulty as identified by the Committee can be found in similar regulations pertaining to sufferance and bonded warehouses.

No problems other than those pointed out by the Committee have been identified in relation to either the wording or application of the Act or Regulations. An amendment would, however, address the Committee's concerns and would have the additional benefit of clarifying and restricting the existing authority as well as protecting the operators of such facilities from demands made by the Department which are not otherwise essential.

PROPOSAL

To amend section 30 of the Customs Act to clarify the authority of the Governor-in-Council to establish operating and facilities standards for duty free shops and sufferance and bonded warehouses and, at the same time, remove the possibility that standards might be established which are not related to the reasons for the existence of such facilities.

PROPOSAL #10
Delegation of Customs Tariff Powers

PURPOSE

To improve service available to all clients by giving the Minister greater flexibility through the delegation of the Minister's authority provided for under the Customs Tariff.

ANALYSIS

The Minister has been given certain powers and must perform specific functions and duties in relation to the importation of goods into Canada. As it is virtually impossible for the Minister to give personal attention to all such matters, most functions or duties are delegated to officers or classes of officers.

While this applies in relation to the Customs Act it does not in relation to the Customs Tariff. Were it so, the Minister would be able to delegate certain Customs Tariff duties and responsibilities and provide the necessary refund and duty relief service to clients of the department.

PROPOSAL

Amend the Customs Act to authorize a designated officer or class of officers to exercise powers or perform duties or functions of the Minister under that act or any other act related to customs.

PROPOSAL #11
Allowing Importers' Records Outside of Canada

PURPOSE

To facilitate the record keeping of importers doing business in Canada while increasing efficiency and reducing cost.

ANALYSIS

The current legislation requires that records for customs purposes be kept in Canada. This was intended to ensure ready access by Customs officials if necessary, but many businesses which operate in Canada maintain their primary records in the country in which their head office is located.

The current requirement causes duplication and increased cost and is not imposed by other tax legislation. It is also not considered necessary for all such businesses in order to ensure compliance with the legislation as a whole.

Compliance can be reasonably assured, and the public interest safeguarded, by allowing for the detention and possible disposition of goods imported on or behalf of anyone who does not comply with authorized requests to present customs records for review.

PROPOSAL

Amend the Customs Act to allow the Minister to specify the conditions under which importers would be permitted to maintain records outside of Canada and to allow for action to be taken by Customs against the goods of importers who might violate those specified conditions.

PROPOSAL #12
Document Demands to Named Parties

PURPOSE

Recent jurisprudence has indicated that demands for the production of documents in the context of the enforcement and administration of the Customs Act should refer only to a specific person and be a genuine search for relevant information. By the same token, there should be no possibility that the demand might be seen as an attempt to gain information other than that directly related to the taxpayer to whom the demand relates.

ANALYSIS

The Act provides that the Minister may require any person to produce documents but does not specify that the demand must relate to the tax liability of a named individual.

In the case of demands made of third parties the possibility exists that information related to persons not relevant to the demand or the taxpayer might be provided. A requirement to name the specific individuals against whom liability for tax is claimed would remove that possibility.

PROPOSAL

Amend the Customs Act to ensure that demands for documents are only made in relation to named individuals.

PROPOSAL #13
Bonded Warehouse Documentation

PURPOSE

To amend the Customs Act with respect to subsection 19(2) to relax the documentation and information requirements imposed on importers entering goods into Customs bonded warehouses.

ANALYSIS

Subsection 19(2) of the Customs Act requires the importer to account for imported goods before placing them in a bonded warehouse. The accounting process referred to in this subsection is the formal process described in section 32 of the Act and its related regulations.

By insisting that the importer account at the time goods are placed in the warehouse, both the Department and the importer are bound by the adjustment processes and time limits prescribed in later sections of the Customs Act. These sections lend themselves very well to situations where monies are owing to or refundable by the Department, but the time limits they impose on the importer and the Department alike are not ideally suited to situations where the imported goods are in a bonded warehouse under Customs control. These goods may never enter the commerce of Canada; they may be subsequently exported directly or exported through such mechanisms as duty free shops or ships stores. Binding the importer and the Department to these processes when they may well be unnecessary is inefficient.

This change would mean that formal accounting for the goods under section 32 of the Customs Act would take place only at the time the goods are taken out of the warehouse.

PROPOSAL

It is proposed that the Customs Act be amended to permit importers using bonded warehouses to account for their goods only upon removing them from the warehouses; allowing them merely to document their goods at the time of entry into the warehouse.

APPENDICE «CUST-1»

Modifications de forme à la Loi sur les douanes

(et Notes explicatives)

proposées par le

ministre du Revenu national au

Comité spécial chargé de l'examen de la

Loi concernant les douanes

Loi sur les douanes - Suivi parlementaire - Projets

| <u>N°</u> | <u>RENVOS AUX ARTICLES DE LA LOI</u> | <u>OBJET</u> |
|------------------|---|---|
| 1 | 19(1);34(4);66(4); 69(3);80(2);84(3); 93(2);132(3);133(8) | Modification du libellé (Améliorer l'énoncé) |
| 2 | 34 | Article répétitif concernant l'exonération (Éliminer) |
| 3 | 74(2) | Exigence désuète des remboursements (Rationaliser le processus du remboursement) |
| 4 | 17(2) | Date pour les taux de la déclaration en détail (Clarifier la date à utiliser pour la déclaration en détail) |
| 5 | 111 | Rapport concernant les marchandises saisies (Rapport au juge de paix qui a décerné le mandat menant à la saisie) |
| 6 | 152;155;156;157 | Charge de la preuve (Éliminer toute mention d'une charge inversée de la preuve) |
| 7 | 8;41;43;150;151; 153;154 | Tenir compte des progrès de la technologie (Établir une procédure de demande et les conditions à l'échange électronique des données [ÉÉD]) |

- | | | |
|----|-----------------|---|
| 8 | 8;60(2) & 63(2) | Documentation à l'appui des demandes (Déterminer le genre de renseignements ou de documents qui doivent l'accompagner lorsqu'une révision ou un réexamen est demandé) |
| 9 | 30(d) | Normes pour les entrepôts agréés (Modifier) |
| 10 | 164(1)a) | Délégation des pouvoirs prévus par le <u>Tarif des douanes</u> (Les fonctions du Ministre) |
| 11 | 40 | Permettre aux importateurs de conserver des documents à l'étranger (Faciliter la conservation des documents par les importateurs) |
| 12 | 43 | Demandes de documents concernant des parties nommées (Des mises en demeure de présenter des documents ne peuvent être faites qu'à l'égard des particuliers nommés) |
| 13 | 19(2) | Documentation d'entrepôt de stockage (Définir quand les marchandises doivent être déclarées en détail) |

PROJET N° 1
Modification du libellé

BUT

Améliorer l'énoncé de la Loi sur les douanes.

ANALYSE

Et le texte français et le texte anglais de la Loi sur les douanes sont considérés comme des versions originales de celle-ci et il ne devrait pas être nécessaire d'en avoir des traductions. Toutefois, il a été proposé que le français employé dans un certain nombre d'articles soit changé afin de mieux exprimer le sens de la Loi.

PROJET

Ajouter «marchandises» aux alinéas b) à e) du paragraphe 19(1).

Le libellé proposé pour le paragraphe 34(4) est le suivant :

«Les intérêts payables en vertu du paragraphe 3 ne sont pas exigibles lorsqu'ils sont inférieurs à dix dollars».

Des changements similaires sont aussi proposés aux paragraphes 66(4), 69(3), 80(2), 84(3), 93(2), 132(3) et 133(8).

PROJET N° 2
Article répétitif concernant l'exonération

BUT

Éliminer un article répétitif de la Loi sur les douanes.

ANALYSE

L'article 34 de la Loi, comme le Tarif des douanes, prévoit une exonération de droits à l'égard des marchandises importées qui sont traitées et exportées par la suite.

Cet article n'a pas été invoqué depuis l'adoption de la Loi. Les dispositions du Tarif dont l'objet est le même sont plus que suffisantes et ce sont ces dispositions que les importateurs et le Ministère utilisent à cette fin.

PROJET

Éliminer l'article 34 de la Loi sur les douanes.

PROJET N° 3
Exigence désuète des remboursements

BUT

Rationaliser le processus du remboursement.

ANALYSE

La Loi sur les douanes prévoit qu'un demandeur de remboursement doit présenter un avis écrit dans certains délais.

À l'origine, l'avis écrit avait pour but de permettre un examen matériel des marchandises mais le volume même des importations a fait que, au lieu de procéder à un examen matériel, on se fie de plus en plus à la documentation. Par conséquent, l'exigence n'a plus aucune utilité et son élimination réduirait le temps, les coûts et les écritures.

PROJET

Éliminer le paragraphe 74(2) de la Loi sur les douanes.

PROJET N° 4
Date pour les taux de la déclaration en détail

BUT

Clarifier, pour les importateurs, la date à laquelle les marchandises importées doivent être déclarées en détail.

ANALYSE

La Loi sur les douanes prévoit actuellement que le taux des droits sur les marchandises est celui applicable au moment de leur déclaration en détail.

La tradition veut que ce moment soit la date où les marchandises ont été dédouanées car cela implique l'acceptation, par le Ministère, de la déclaration en détail provisoire de l'importateur selon les modalités fixées par la Loi. Cette approche a aussi été confirmée par un avis du Contentieux avec, comme réserve, que l'interprétation de cette disposition n'est pas sans soulever certaines questions et qu'il y aurait lieu d'avoir un libellé plus clair. C'est le premier motif du projet de modification.

Le deuxième est que les taux de droit sont sujets à changement et les importateurs, bien entendu, préfèrent le taux le plus bas possible. S'ils savaient avec certitude la date qui sera utilisée, ils seraient à même de mener leurs affaires en conséquence.

Le ministère des Finances est d'accord avec l'approche suivie traditionnellement par les Douanes et le projet de modification serait vu par les importateurs comme une réaction proactive et logique du Ministère à la situation actuelle afin de s'assurer que la détermination des taux applicables sur les marchandises importées continue à être une activité ne prêtant aucunement à la controverse.

PROJET

Modifier l'article 17 de la Loi sur les douanes de manière à préciser que la date de la déclaration en détail dont il est question dans cet article est la date de dédouanement mentionnée à l'article 32.

PROJET N° 5
Rapport concernant les marchandises saisies

BUT

Rendre la Loi sur les douanes conforme à la jurisprudence actuelle et faire en sorte que le Ministère puisse continuer à obtenir des renseignements pertinents au moyen d'un mandat de perquisition et accroître en même temps la protection des droits de la personne dont la propriété est saisie par voie de mandat.

ANALYSE

La Loi sur les douanes prévoit que l'agent intéressé doit faire rapport au Sous-ministre des circonstances d'une saisie. L'équité et la récente jurisprudence donnent à croire qu'un rapport au juge de paix qui a décerné le mandat serait plus approprié.

PROJET

Modifier la Loi sur les douanes de manière à prévoir la présentation d'un rapport au juge de paix qui a décerné le mandat menant à la saisie.

PROJET N° 6
Charge de la preuve

BUT

Voir à ce que la Loi sur les douanes soit conforme à la Charte des droits et libertés du Canada.

ANALYSE

La Charte des droits et libertés du Canada comporte une présomption d'innocence et fait porter la charge de la preuve à la Couronne. La Loi sur les douanes fait porter la charge de la preuve à l'accusé dans le cas des infractions à la Loi relatives à l'importation ou à l'exportation des marchandises dans certaines circonstances.

L'étude de la jurisprudence canadienne porte à croire que deux articles de la Loi qui opèrent un renversement du fardeau de la preuve violent la Charte.

PROJET

Modifier les articles 152, 155, 156 et 157 de la Loi sur les douanes afin d'éliminer toute mention d'une charge inversée de la preuve.

PROJET N° 7
Tenir compte des progrès de la technologie

BUT

Permettre une plus grande utilisation de l'informatique afin d'appuyer les entreprises et le gouvernement dans leurs efforts pour réduire les coûts se rattachant aux transactions commerciales internationales en s'assurant que l'information requise puisse être transmise par voie électronique et que cette information répondra aux besoins de tout utilisateur.

ANALYSE

L'échange électronique des données (ÉÉD), la transmission électronique de données entre ordinateurs, cherche à remplacer une bonne partie des documents écrits servant aux échanges internationaux et, ainsi, à réduire les importants frais de manutention de ces documents.

Quoiqu'aucune autorité supplémentaire n'est requise pour aborder plusieurs projets reliées au ÉÉD, les nouvelles formalités ne sont pas compatibles avec l'entendement du système sur papier actuel. Dans le cadre du système d'ÉÉD, les signatures sont remplacées par des mots de passe codés et les formulaires sur papier sont remplacés par des formats électroniques uniformisés. Par conséquent, le pouvoir actuel du ministre de déterminer les formulaires à employer et les renseignements à y porter doit être étendu à la détermination des renseignements à être transmis et à la détermination d'autres dispositions et conditions reliées à la modalité de transmission.

De plus, la Loi doit prévoir, avec une plus grande certitude, que les renseignements obtenus par voie électronique et la possibilité de conversion sur un autre médium sera admissible et rencontrera les besoins de tout utilisateur, tout comme s'ils avaient été fournis sur papier.

PROJET

Il est proposé que la Loi sur les douanes soit modifiée afin de permettre la réglementation des dispositions et des conditions reliées aux modalités de transmission électronique et du genre de renseignements à être transmis ainsi que d'assurer la validité des données électroniques tout comme si elles avaient été fournies initialement sur papier.

PROJET N° 8
Documentation à l'appui des demandes

BUT

Modifier la Loi sur les douanes afin de pouvoir stipuler que les documents à l'appui doivent accompagner toute demande de révision ou de réexamen et, ainsi, accroître l'efficacité et réduire les coûts.

ANALYSE

La Loi sur les douanes permet aux importateurs de demander une révision ou un réexamen du classement tarifaire, de la détermination de l'origine ou de l'appréciation de la valeur en douane des marchandises importées.

La Loi prévoit actuellement que le Ministre peut fixer la formule et les renseignements devant y figurer mais ne dit rien de la documentation qui doit l'accompagner. La documentation en question est essentielle à toute révision ou à tout réexamen approprié et son absence fait souvent que le Ministère accorde une attention supplémentaire et inutile à une telle demande et en ralentit le traitement tout en accroissant les coûts.

À une époque où les ressources sont de moins en moins nombreuses et où les demandes de ce genre le sont de plus en plus, il devient très difficile de restituer en temps opportun et avec efficacité les sommes qui appartiennent légitimement aux clients du Ministère.

PROJET

Modifier les articles 8, 60 et 63 de la Loi sur les douanes afin d'indiquer que le Ministère peut fixer non seulement la formule et les renseignements à y inclure mais aussi le genre de renseignements ou de documents qui doivent l'accompagner lorsqu'une révision ou un réexamen est demandé.

PROJET N° 9
Normes pour les entrepôts agréés

ANALYSE

L'article 30 de la Loi sur les douanes habilite le gouverneur en conseil à réglementer les boutiques hors taxes et les entrepôts d'attente et de stockage dont elle fait état. Le Comité a critiqué un de ces règlements, le Règlement sur les boutiques hors taxes, parce qu'il ne contient pas de pouvoir précis pour trois de ses articles traitant de la modification de la structure et de l'exploitation générale d'une boutique hors taxes.

Il s'ensuit nécessairement que la difficulté cernée par le Comité peut être constatée dans les règlements similaires concernant les entrepôts d'attente et de stockage.

Aucun autre problème, sauf ceux signalés par le Comité, n'a été relevé à l'égard du libellé ou de l'application de la Loi ou des règlements. Toutefois, une modification répondrait aux préoccupations du Comité et aurait aussi pour avantage de clarifier et de limiter le pouvoir actuel et de protéger les exploitants de telles installations contre les demandes du Ministère qui ne sont pas autrement essentielles.

PROJET

Modifier l'article 30 de la Loi sur les douanes afin de clarifier le pouvoir que le gouverneur en conseil a d'arrêter des normes pour l'exploitation et les installations des boutiques hors taxes et des entrepôts d'attente et de stockage et, dans un même temps, rendre impossible l'établissement de normes qui n'ont aucun rapport avec la raison d'être de telles installations.

BUT

Modifier la Loi sur les douanes afin de répondre aux préoccupations exprimées par le Comité mixte permanent d'examen réglementaire du Sénat et de la Chambre des communes («le Comité») en ce qui touche l'article 30 de la Loi sur les douanes et le Règlement sur les boutiques hors taxes et, partant, les entrepôts d'attente et de stockage. La modification habiliterait expressément le gouverneur en conseil à prendre des règlements concernant les normes qui régissent l'exploitation et les installations des boutiques hors taxes et des entrepôts d'attente et de stockage.

PROJET N° 10
Délégation des pouvoirs prévus par le Tarif des douanes

BUT

Pour améliorer le service offert aux clients, donner plus de latitude au Ministre par la délégation des pouvoirs que lui confère le Tarif des douanes.

ANALYSE

Le Ministre a reçu certains pouvoirs et il doit remplir des fonctions précises en ce qui concerne l'importation des marchandises au Canada. Comme il est pratiquement impossible pour le Ministre de s'occuper personnellement de toutes les questions de ce genre, la plupart des fonctions sont confiées à des fonctionnaires ou à des catégories de fonctionnaires.

Cela vaut pour la Loi sur les douanes mais non pour le Tarif des douanes. Si tel était le cas, le Ministre pourrait déléguer certaines de ses fonctions et responsabilités découlant du Tarif des douanes et fournir aux clients du Ministère le service de remboursement et d'exonération de droits dont ils ont besoin.

PROJET

Modifier la Loi sur les douanes afin d'habiliter un fonctionnaire désigné ou une catégorie désignée de fonctionnaires à exercer les pouvoirs ou remplir les fonctions du Ministre en vertu de cette Loi ou de toute autre loi ayant trait aux douanes.

PROJET N° 11
Permettre aux importateurs de conserver
des documents à l'étranger

BUT

Faciliter la conservation des documents par les importateurs qui font des affaires au Canada et, en même temps, accroître l'efficacité et réduire les coûts.

ANALYSE

La Loi actuelle exige que des documents soient conservés au Canada aux fins des douanes. Cela devait au besoin en assurer un accès facile aux fonctionnaires des douanes mais de nombreuses entreprises faisant des affaires au Canada conservent leurs principaux documents dans le pays de leur siège social.

L'exigence actuelle entraîne un double emploi et une augmentation des coûts et n'est imposée par aucune autre loi fiscale. Elle n'est pas non plus considérée nécessaire pour assurer le respect de la Loi par toutes les entreprises de ce genre.

Le respect de la Loi peut raisonnablement être garanti et l'intérêt public protégé en permettant la retenue et la disposition des biens importés par ou au nom de quiconque qui ne se conforme pas à une demande autorisée de produire les documents de douane pour fin d'examen.

PROJET

Modifier la Loi sur les douanes afin d'accorder au Ministre le pouvoir de fixer les conditions auxquelles des importateurs seraient autorisés à conserver des documents à l'étranger et de permettre aux Douanes de prendre des mesures contre les biens des importateurs lorsqu'il y a lieu de croire que ces conditions n'ont pas été respectées.

PROJET N° 12
Demandes de documents concernant
des parties nommées

BUT

Selon la jurisprudence récente, les mise en demeure de présenter des documents dans le cadre de l'exécution et de l'application de la Loi sur les douanes doivent viser une personne précise et constituer une recherche authentique de renseignements pertinents. D'ailleurs, il ne devrait pas être possible d'assimiler la mise en demeure à une tentative pour obtenir des renseignements autres que ceux liés directement au contribuable visé par la mise en demeure.

ANALYSE

Selon la Loi, le Ministre peut exiger qu'une personne produise des documents; cependant, il n'y est pas précisé que la mise en demeure doit se rapporter à l'obligation fiscale de la personne nommée.

Dans le cas des mises en demeure de tiers, il est possible que des renseignements ayant trait à des personnes tout à fait étrangères à la mise en demeure ou au contribuable puissent être fournis. Cela ne serait pas possible s'il était exigé de nommer les particuliers ayant censément une obligation fiscale.

PROJET

Modifier la Loi sur les douanes pour être sûr que des mises en demeure de présenter des documents ne soient faites qu'à l'égard des particuliers nommés.

PROJET N° 13
Documentation visant les entrepôts de stockage

BUT

Modifier la Loi sur les douanes en ce qui concerne le paragraphe 19(2) afin d'adoucir les exigences relatives à la documentation et aux renseignements, imposées aux importateurs qui entrent leurs marchandises dans les entrepôts de stockage des Douanes.

ANALYSE

Le paragraphe 19(2) de la Loi sur les douanes exige que l'importateur déclare en détail les marchandises avant de les entrer dans un entrepôt de stockage. Le processus de déclaration en détail auquel on renvoie dans ce paragraphe constitue le processus officiel décrit dans l'article 32 de la Loi et dans ses règlements connexes.

L'exigence voulant que l'importateur déclare en détail les marchandises au moment où elles sont entrées dans l'entrepôt, entraîne le fait que tant le Ministère que l'importateur sont assujettis aux processus de rajustement et aux délais prescrits dans les articles subséquents de la Loi sur les douanes. Ces articles se prêtent bien aux cas où les deniers sont dûs au Ministère ou remboursables par celui-ci, mais les délais qu'ils imposent tant à l'importateur qu'au Ministère ne sont pas très pertinents dans le cas où les marchandises restent dans un entrepôt de stockage sous le contrôle des Douanes. Ces marchandises n'entreront peut-être jamais sur le marché canadien; elles seront peut-être exportées directement ou par d'autres voies, p.ex. dans les boutiques hors-taxes ou en tant que provisions de bord. Le fait d'assujettir l'importateur et le Ministère à ces processus, alors qu'ils ne sont très probablement pas nécessaires, s'avère inefficace.

Cette modification signifierait que la déclaration en détail officielle des marchandises en vertu de l'article 32 de la Loi sur les douanes ne serait effectuée que lorsque les marchandises sont enlevées de l'entrepôt de stockage.

PROJET

Il est proposé que la Loi sur les douanes soit modifiée afin de permettre aux importateurs qui utilisent les entrepôts de stockage de ne déclarer en détail leurs marchandises qu'au moment où ils les enlèvent des entrepôts; cette mesure leur permettrait de simplement documenter leurs marchandises au moment de les entrer dans les entrepôts.

MAIL  **POSTE**

Canada Post Corporation/Société canadienne des postes

Postage paid

Port payé

Lettermail

Poste-lettre

**K1A 0S9
Ottawa**

*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
45 boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES

From the Department of National Revenue (Customs and Excise):

Brian Brimble, Acting Assistant Deputy Minister, Customs Programs Branch;

Earle Warren, Director General, Commercial Operations Directorate, Customs Operations Branch.

TÉMOINS

Du ministère du Revenu national (Douanes et accise):

Brian Brimble, sous-ministre adjoint intérimaire, Programmes douaniers;

Earle Warren, directeur général, Services des opérations commerciales, Opérations douanières.

CA1
X02
-1100
C11 X02

Publication



**HOUSE OF COMMONS
CANADA**

CUSTOMS ACT



**The Report of the Special Committee to
Review the Provisions and Operation of the Act**

CLÉMENT COUTURE, M.P.
Chairman

February 1992

CUSTOMS ACT

**The Report of the Special Committee to
Review the Provisions and Operation of the Act**

CLÉMENT COUTURE, M.P.
Chairman

February 1992

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 5

Wednesday, February 5, 1992

Tuesday, February 11, 1992

Tuesday, February 18, 1992

Chairman: Clément Couture

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 5

Le mercredi 5 février 1992

Le mardi 11 février 1992

Le mardi 18 février 1992

Président: Clément Couture

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special Committee on the

Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial chargé de l'examen de la

Act Respecting Customs

Loi concernant les Douanes

RESPECTING:

Order of Reference from the House of Commons dated Wednesday, September 18, 1991—Comprehensive review of the provisions and operation of *An Act respecting Customs* (Chapter 1, 2nd Supplement, Revised Statutes of Canada 1985)

INCLUDING:

The Report to the House

CONCERNANT:

Ordre de renvoi de la Chambre des communes en date du mercredi 18 septembre 1991—Examen complet des dispositions et de l'application de la *Loi concernant les douanes* (Lois révisées du Canada 1985, 2^e supplément, Chapitre 1)

Y COMPRIS:

Le rapport à la Chambre

Third Session of the Thirty-fourth Parliament,
1991-92

Troisième session de la trente-quatrième législature,
1991-1992

SPECIAL COMMITTEE ON THE ACT RESPECTING
CUSTOMS

Chairman: Clément Couture

Vice-Chairmen: Louise Feltham
George Rideout

Members

Ross Belsher
Steve Butland
Girve Fretz
Barry Moore
Joseph Volpe—(8)

(Quorum 5)

Marie Carrière

Diane Diotte

Clerks of the Committee

From the Library of Parliament:

Monique Hébert, Research Officer

COMITÉ SPÉCIAL CHARGÉ DE L'EXAMEN DE LA
LOI CONCERNANT LES DOUANES

Président: Clément Couture

Vice-présidents: Louise Feltham
George Rideout

Membres

Ross Belsher
Steve Butland
Girve Fretz
Barry Moore
Joseph Volpe—(8)

(Quorum 5)

Les greffières du Comité

Marie Carrière

Diane Diotte

De la Bibliothèque du Parlement:

Monique Hébert, attachée de recherche

In accordance with the Order adopted by the House of
Commons on October 7, 1991

On Wednesday, February 5, 1992:

Guy Ricard replaced Barry Moore.

On Tuesday, February 18, 1992:

Barry Moore replaced Guy Ricard.

Conformément à l'Ordre adopté par la Chambre des communes
le 7 octobre 1991

Le mercredi 5 février 1992:

Guy Ricard remplace Barry Moore.

Le mardi 18 février 1992:

Barry Moore remplace Guy Ricard.

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9



ORDER OF REFERENCE

Extract from the Votes and Proceedings of the House of Commons of Wednesday, September 18, 1991

By unanimous consent, it was ordered, — That, pursuant to Section 168 of An Act respecting Customs, Chapter 1, 2nd Supplement, Revised Statutes of Canada 1985, a Special Committee of the House undertake a comprehensive review of the provisions and operation of this Act and submit a report no later than March 1, 1992;

That this Special Committee be appointed at the latest 5 sitting days after the adoption of this motion and that the membership be composed of 8 members; and

That the said Special Committee shall have the powers of a Standing Committee as per Standing Order 108(1).

ATTEST

ROBERT MARLEAU

The Clerk of the House of Commons

REPORT TO THE HOUSE

The Special Committee on the Act Respecting Customs

has the honour to present its

FIRST REPORT

In accordance with the Order of Reference from the House of Commons dated Wednesday, September 18, 1991, your Committee proceeded to the comprehensive review of the provisions and operation of *An Act respecting Customs*, Chapter 1, 2nd Supplement, Revised Statutes of Canada 1985, and has agreed to report the following:

Table of Contents

| | |
|--|----|
| INTRODUCTION | 1 |
| PART 1: THE CUSTOMS ACT OF 1986 | 3 |
| A. A Brief History | 3 |
| B. The New Act | 3 |
| PART 2: CONCERNS AND SPECIFIC RECOMMENDATIONS | 7 |
| A. DEFINITIONS | 7 |
| B. RE-APPRAISALS AND RE-DETERMINATIONS | 7 |
| 1. Time-Limit for Making and Requesting a Re-Appraisal and Re-Determination | 7 |
| 2. Time-Limit for Rendering Decisions | 9 |
| C. ENFORCEMENT ACTION: SEIZURES AND ASCERTAINED FORFEITURES | 10 |
| 1. Statutory Criteria for Enforcement Actions | 10 |
| 2. Reasons for Action | 11 |
| 3. Time-Limit for Rendering Final Decisions | 11 |
| 4. Liability and Process | 12 |
| D. DIVERSIONS | 13 |
| E. HIGHWAY SUFFERANCE WAREHOUSES | 15 |
| F. BINDING RULINGS | 16 |
| G. FREE TRADE ZONES | 16 |
| LIST OF RECOMMENDATIONS | 19 |
| REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE | 21 |

INTRODUCTION

The current *Customs Act* received Royal Assent on 13 February 1986. Under section 168 of this Act, Parliament was required to undertake a comprehensive review of the legislation's provisions and operation within five years of its adoption. This report is presented in response to that statutory obligation.

The Special Committee on the Act respecting Customs (hereinafter "the Committee") was created pursuant to an Order of Reference that was adopted unanimously by the House of Commons on 18 September 1991. Comprising eight members, the Committee held public hearings during the months of October and December 1991, and again in February 1992. In the course of these hearings, submissions were made to the Committee by officials from the Department of National Revenue, Customs and Excise, and by representatives from the following three organizations: the Canadian Society of Customs Brokers, the Canadian Importers Association and the Canadian Highway Sufferance Warehouse Association. A number of organizations representing consumer, business and labour interests were also invited to appear before the Committee, but all declined.

Apart from the written briefs provided by the witnesses who appeared before the Committee, and a letter forwarded by the Canadian Exporters' Association, the Committee did not receive any other submissions.

The Members of the Committee wish to extend their gratitude to the three organizations that appeared before us. This report would not have been possible without their contribution. We would also like to thank the Department officials who, in addition to appearing before the Committee on two occasions, were most cooperative in providing additional information on request.

This report is divided into two parts. The first part provides background information on the *Customs Act* of 1986 and makes a number of observations about the legislation and the Committee's mandate. The second part outlines the various concerns that were raised by the witnesses who appeared before the Committee, and sets out the corresponding recommendations.

The *Customs Act* of 1986

A. A BRIEF HISTORY

The new *Customs Act* of 1986 was introduced as Bill C-59 on 25 June 1985 by the former Minister of National Revenue, the Honourable Elmer MacKay. This Act constituted the first major overhaul of the customs law in over a century. Indeed the predecessor legislation which this statute replaced had not been systematically revised since its enactment some twenty years before Confederation.

Bill C-59 was the culmination of many years of study and failed legislative action. Several proposals aimed at modernizing the customs law had been introduced by the previous Liberal government, notably: Bill C-44, which was tabled in April 1978; Bill C-162, which was tabled in June 1983 ; and Bill C-6, which was tabled in January 1984. All these bills died on the Order Paper. Their tabling, however, had given interested parties the opportunity to comment on the proposed measures. Consequently, by the time Bill C-59 was tabled in 1985, many concerns had already been expressed and remedied where possible.

On balance, Bill C-59 was well received. It was given expeditious consideration by Parliament. In fact, apart from the Minister and departmental officials, only three groups appeared before the House of Commons Legislative Committee that studied the bill. They were: the Canadian Importers Association, the Customs and Excise Union of the Public Service Alliance of Canada and the Canadian Association of Customs Brokers (since renamed the Canadian Society of Customs Brokers). Of these groups, only the latter appeared before the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, which also studied the bill.

Although concerned about specific provisions in the bill, these witnesses expressed general support for the proposed legislation, and except for several amendments of a relatively minor nature, the bill was adopted as originally framed.

B. THE NEW ACT

The new *Customs Act* was designed to provide the Department of Revenue Canada, Customs and Excise (hereinafter the “Department”) with a modern legislative base aligned with the needs of the business community and the travelling public. Among other things, the Act made the following changes:

- It eliminated a number of provisions that were obsolete or inconsistent, such as the Governor in Council’s time-honoured authority to establish “uniform standards of purity, quality and fitness for consumption of all kinds of teas imported into Canada”.
- It restructured the legislation into a logical sequence, and simplified the various customs procedures. In this regard, it facilitated and expedited the delivery of goods across the border by providing for their quick release, followed by a post-release audit, and it allowed for the use of automated technology in dealings with commercial importers.

- It implemented new valuation procedures necessitated by Canada's adoption of the customs valuation code under the *General Agreement on Tariffs and Trade* (the GATT).
- It established clearer and more transparent dispute settlement and judicial review mechanisms, and allowed for the posting of a security in lieu of payment in the case of disputed duties. It also made provision for the payment of interest on refunds.
- It reduced the threshold for mail openings from 500 grams to 30 grams to facilitate the detection of contraband. It abolished writs of assistance and revised the enforcement provisions to bring them into line with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.
- Finally, it gave a greater role to the Governor in Council and the Minister to respond to the changing business environment.

The *Customs Act* of 1986 comprises 168 operative sections. It is divided into seven parts which deal with the following matters:

- Part I (sections 3 to 10) generally deals with the application of the Act and sets out a number of provisions with respect to customs offices and facilities, and the licensing of customs brokers and agents.
- Part II (sections 11 to 43) regulates the entry of goods and persons into Canada by prescribing the various responsibilities and liabilities of those who are coming into the country, and of those who are involved with the importation, transportation and/or storage of goods from abroad.
- Part III (sections 44 to 72.1) deals with the valuation of goods and the calculation of duty. It sets out how to appraise the value of goods for the purposes of duty, and how to determine the tariff classification for these goods, as well as their place of origin. It also prescribes the time frame for making appraisals and determinations, and sets out measures for administrative re-determinations and re-appraisals and judicial review.
- Part IV (sections 73 to 94) governs duty abatements, refunds, drawbacks and remissions.
- Part V (sections 95 to 97.2) contains measures respecting exportations.
- Part VI (sections 98 to 163) sets out the enforcement and collection provisions.
- Part VII (sections 164 to 168) defines the regulatory authority of the Governor in Council and sets out the provisions respecting Parliamentary review.

It bears stressing that the *Customs Act* is not a taxing statute. Rather, it provides the legislative authority to administer and enforce the collection of duties and taxes that are imposed under separate taxing legislation, such as the *Customs Tariff*, the *Excise Tax Act*, the *Excise Act* and the *Special Import Measures Act*. It also controls the movement of persons, goods and conveyances across the border to ensure compliance with the laws of Canada. At present, the Department administers over 70 pieces of legislation on behalf of other government departments. These laws range from the most obvious, such as the *Immigration Act*, the *Export and Import Permits Act*, the *Narcotic Control Act* and the *Food and Drugs Act*, to the less well known, such as the *Hamilton Harbour Commissioners' Act*, the *Privileges and Immunities (North Atlantic Treaty Organization) Act* and the *United States Wreckers Act*.

The Customs Branch of Revenue Canada employs approximately 7,700 persons. Past figures indicate that, on average, Customs officials process in excess of 80 million travellers, 30 million conveyances and 11 million commercial importations each year. They collect revenues of more than \$5 billion on imported goods; and they undertake some 20,000 enforcement actions under the Act, about 5,000 of which are appealed.

At her appearance before the Committee on 8 October 1991, Ms. Sheila Batchelor, Assistant Deputy Minister, Customs Program Branch, indicated that the implementation of the new Act went more smoothly than anticipated. Attributing this, at least in part, to the fact that the tabling of previous bills in Parliament had provided interested parties with the opportunity to refine the concepts to be included in the new legislation, and noting also that the Department undertook an extensive public education campaign on the revised law, Ms. Batchelor stated that some "minor tidying up" of the legislation might be desirable, but in the main the new Act was working well. Adding that no significant problems had been brought to the attention of the Minister of National Revenue or of his officials, she observed that, by adopting Bill C-59, Parliament had apparently struck an effective balance.

The fact that so few groups expressed an interest in appearing before the Committee would seem to bear witness to the Assistant Deputy Minister's observation that, by adopting Bill C-59, Parliament had apparently struck an effective balance. Based on the submissions that were received, however, the Committee does not entirely agree that only "minor tidying up" is called for. A number of concerns were raised that, in our view, are more substantial in nature than that. Admittedly, these concerns related primarily to the application of the Act and how the legislation might be improved in terms of efficiency and fairness. None were so fundamental, however, as to require major changes in the legislation.

Given the large volume of travellers and goods that are processed each year, and the limited resources at hand to deal with this task, the Committee believes that, on balance, the Department has been doing a good job in applying and enforcing the law. Mistakes may have been made that might have been avoided if a bit more care and consideration had been given. To a certain extent, however, errors in judgment are inevitable. Based on the evidence before it, the Committee has no reason to believe that these are but infrequent occurrences. In fact, several witnesses commented on the positive working relationship that existed between the Department and themselves. The Committee commends the Department on this score and can only urge that it continue in this vein.

The remainder of this report sets out the concerns that were raised by the witnesses who gave evidence and the changes the Committee believes should be implemented in answer to these concerns. It should be noted that it was beyond the scope of the Committee's mandate to study problems, such as cross-border shopping. Issues like this one raise policy considerations that far exceed the legislative parameters of the *Customs Act*. This statute is administrative in nature. As such, it does not set financial, trade or immigration policy, to name but a few. It merely applies these policies once they have been implemented by the appropriate decision-makers.

The Committee's mandate was in fact quite narrow. It was limited to a review of the provisions and operation of the Act itself, and not of the underlying legislation or programs which this statute was designed to administer.

In formulating its recommendations, the Committee sought to achieve the following objectives: to the extent possible, there should be certainty in the law; the law should be applied fairly and evenly; and, finally, the dispute settlement process should be made as efficient as possible to ensure that business decisions can be made in a timely manner. These objectives, in the Committee's view, would be met if our recommendations were acted upon.

Concerns and Specific Recommendations

A. DEFINITIONS

Although the *Customs Act* is largely concerned with imports, it does not define the term “importer”. The Canadian Association of Importers urged that this term be defined in order to eliminate the existing state of uncertainty and to ensure that the Act is applied evenly.

Admitting that the lack of a statutory definition could cause some problems in practice, the Department stated in response that it had attempted on several occasions to formulate a satisfactory definition, but had failed every time. It noted that the term was not clearly defined in other jurisdictions, and observed that, given the growing complexity of commercial transactions, it might be preferable and sufficient if the term were left undefined and its meaning determined in accordance with the circumstances of the particular importation.

To the extent possible, the Committee believes that there should be certainty in the law, specially since the Act expressly refers to “importers” on several occasions and sets out certain related liabilities. The Committee recognizes, however, that finding a workable definition might not be an easy task. For this reason, it recommends that the Department work together with interested parties, in particular the Canadian Importers Association, to see if a suitable definition can be found. If this proves to be impossible, at least a collective effort will have been made. Therefore, the Committee recommends:

1. **That the Department should work together with interested parties, in particular the Canadian Importers Association, to see if a suitable definition can be found for the term “importer”.**

B. RE-APPRAISALS AND RE-DETERMINATIONS

1. Time-Limit for Making and Requesting a Re-Appraisal and Re-Determination

When goods are imported into the country, an initial appraisal is made with respect to their value for duty, and an initial determination is made with respect to their place of origin and tariff classification. If dissatisfied with this initial assessment, importers have a 90-day time limit within which to request a re-determination or re-appraisal, although this time limit may be extended to two years at the Minister’s discretion. The Department, in turn, is generally afforded a two year time limit within which to review the initial assessments and make a re-determination or re-appraisal on its own initiative.

Both the Canadian Importers Association and the Canadian Society of Customs Brokers asked that the importers’ 90-day time limit be increased to two years as of right, the former on the ground that the current deadline was inadequate, and the latter on the ground that the interests of fairness and equity would be better served if the rights of the Crown and of the taxpayer were placed on an equal footing.

The Committee believes that the existing time limits should be modified, but not for the reason advanced by the customs brokers. In the Committee's view, the scope of the Department's responsibilities differs materially from those of the importing community. Importers need only review their own entries, whereas the Department has the responsibility for reviewing the entries of all importers. These are significantly different burdens, such that calls for an "equal playing field" would seem unjustified under the circumstances.

What is important, in the Committee's view, is that the review process be completed as expeditiously as possible. Importers should know what their liabilities are at the earliest opportunity in order that they may plan effectively and pass on their costs to their customers. The Committee therefore recommends that the Department's time limit for making a re-determination or re-appraisal be reduced from the current two year period to one year.

The Committee acknowledges that placing a one year time limit on the Department may be unrealistic in some cases. Accordingly, the Minister should have an overriding discretion to grant an extension of up to one year in selected cases. Such discretion, however, should not be open-ended. Criteria should be set out in the legislation defining when it would be appropriate for the Minister to grant an extension. In the Committee's opinion, an extension could be justified on a number of grounds, including the following: (a) where the case is of exceptional difficulty; (b) where the taxpayer has failed to comply with a request for relevant information within a reasonable time; and (c) where the taxpayer consents to an extension. These criteria should not be regarded as exhaustive. If there are other valid grounds for granting an extension, these too should be considered. Therefore, the Committee recommends:

- 2. That the Act should be amended to provide the Department with a one-year time limit for making a re-determination and re-appraisal.**
- 3. That the Act should be further amended to allow the Minister to grant to the Department an extension of up to one year in appropriate cases, in accordance with statutorily-defined criteria, including, but not limited to, the following: (a) in cases of exceptional difficulty; (b) where the taxpayer has failed to comply with a request for relevant information within a reasonable time; and (c) where the taxpayer consents to an extension.**

Although importers are entitled to only 90 days within which to request a re-determination or re-appraisal, the Committee notes that, as a matter of written policy, the Department accepts all requests for review, if submitted within one year from the date of initial assessment. The Department indicated that this one-year time limit corresponded with current commercial realities of just-in-time purchasing and rapid pricing decisions, and provided importers with a sufficient period of time within which to audit their records and reach a decision on whether or not to seek a review.

The Committee agrees that providing the taxpayer with a one year time-limit for requesting a re-determination or re-appraisal would be sufficient in most cases. Again, however, it might be inadequate in some instances, such that provision should also be made allowing the Minister to grant an extension of up to one year in accordance with criteria set out in the legislation. The Committee makes no recommendation on what such criteria should be, other than to state that they should be narrowly defined. In the Committee's view, it should be left to the Department, in consultation with interested parties, to determine what criteria would be appropriate under the circumstances. Therefore, the Committee recommends:

4. That the Act should be amended to provide importers and other relevant parties with a one-year time limit for requesting a re-determination and re-appraisal.
5. That the Act should be further amended to allow the Minister to grant an extension of up to one year in appropriate cases, in accordance with statutorily-defined criteria that should be developed by the Department in consultation with interested parties.

2. Time-Limit for Rendering Decisions

At present, there is no time limit within which the Department must render a decision in response to a request for a re-determination or re-appraisal. The Act merely stipulates that a decision must be made "with all due dispatch".

Stating that it is not unusual for the Department to hand down its decision more than 18 months after a request for review has been made, the Canadian Importers Association argued that a firm deadline should be set out in the legislation, for the costs associated with such delays could be significant, particularly as regards resale pricing decisions and cash flow interruptions. It recommended that a 180-day time limit for rendering decisions should be enacted, and if this deadline were not met, the request should be deemed to have been allowed.

While sympathetic to the importers' position, the Department argued against a firm deadline. Noting the increasing volumes of requests for re-determinations and re-appraisals, which grew from approximately 2,500 to about 11,000 between April 1989 and November 1991, and, also pointing out that information supplied in support of a request for review was frequently inadequate, the Department stated that a 180-day statutory deadline could lead to unreasoned and potentially conflicting decisions which would not allow for the formation of a reliable basis for the consistent and subsequent treatment of similar issues.

In keeping with its belief that the review process should not be unduly prolonged, the Committee concludes that a statutory deadline of 180 days for rendering decisions should be prescribed in the legislation. However, it does not agree with the Canadian Importers Association that, once this deadline has expired, the taxpayer's assessment respecting its liability for duty should automatically be allowed. The Committee recognizes the dilemma this could represent for the Department and, accordingly, is not prepared to go that far. In an effort to strike a fair balance between the needs of the importing community to have timely decisions, and the needs of the Department to have some flexibility in discharging its decision-making responsibilities, the Committee believes that, in this instance also, the Minister should have the discretion to grant an extension of up to one year in appropriate cases. Again, statutory criteria should be developed, defining the circumstances under which an extension should be granted. In the Committee's view, the criteria mentioned under an earlier recommendation would be equally suitable with respect to this issue. Therefore, the Committee recommends:

6. That the Act should be amended to require the Department to render its decision pursuant to a request for a re-determination or re-appraisal within 180 days from the date upon which the request was received.
7. That the Act should be further amended to allow the Minister to grant an extension of up to one year in appropriate cases, in accordance with statutorily-defined criteria, including, but not limited to, the following: (a) in

cases of exceptional difficulty; (b) where the taxpayer has failed to comply with a request for relevant information within a reasonable time; and (c) where the taxpayer consents to an extension.

C. ENFORCEMENT ACTION: SEIZURES AND ASCERTAINED FORFEITURES

Of the provisions under the Act, those dealing with civil enforcement gave rise to the largest number of concerns. This is not surprising in light of the significant civil penalties that can be imposed in cases of contravention.

The Act provides that where there is reason to believe that a contravention has occurred, the goods can be seized and, when this happens, they are automatically forfeited to the Crown. If a seizure is impractical, an ascertained forfeiture can be effected instead. In either case, the offender is civilly liable for the full duty paid value of the goods. An application for review can be made to the Minister, however, and if the contravention is confirmed upon review, the Minister usually remits a part of the amount forfeited. The maximum civil penalty of the duty paid value of the goods is therefore rarely imposed in practice, but it is not uncommon for a penalty equal to three to four times the amount of duty and taxes owing to be prescribed. As this can run into the millions of dollars in some cases, the enforcement provisions are understandably of considerable interest to the importing community.

1. Statutory Criteria for Enforcement Actions

The Canadian Importers Association stated that, in cases of tariff misclassification or under-evaluation of goods, the Department tended to invoke the seizure or ascertained forfeiture provisions under the Act, instead of conducting a re-determination or re-appraisal. Of the view that the Department's decision to proceed under the former, rather than the latter, seemed frequently to be accidental, with the result that there was uncertainty as well as advertent or inadvertent differential treatment of importers in essentially similar circumstances, it recommended that criteria should be set out in the Act or the regulations specifying the conditions under which enforcement action could be taken, as opposed to proceeding by means of a re-determination or re-appraisal.

Based on figures supplied by the Department, the Committee questions whether enforcement action is in fact taken in preference to administrative review, as seemed to be suggested. These figures indicate that, of the near 12 million commercial entries for fiscal year 1990-1991, roughly 10,500 seizures were effected within this period of time, about 4,100 of which were commercial seizures, with the remainder being technical in nature. Furthermore, of the approximately 4,100 commercial seizures that were effected, only 199 were made as a result of an investigative audit conducted under the authority of a search warrant. In contrast to these figures, the Department initiated over 130,000 re-determinations and re-appraisals, as compared with the roughly 412,000 initiated by taxpayers.

Given these data, it seems clear to the Committee that, in overall terms, the Department's enforcement practices have not been excessive. Commercial seizures were effected in about only .0005 per cent of the cases, or 5 cases per 10,000 commercial entries; investigative audits were, in turn, conducted in about only .00002 per cent of cases, or 2 cases per 100,000 commercial entries.

These data notwithstanding, the Committee believes in any event that it would be highly irregular for statutory criteria to be set out prescribing the circumstances under which enforcement action could be taken. To do so, in the Committee's view, would unduly restrict the Department's

discretion in enforcing the law. There is the added risk that, if such criteria were enacted, the focus of attention might shift away from a consideration of the alleged contravention in favour of a discussion on whether or not the enforcement action was justified under the circumstances.

For these and other reasons, the Committee cannot accede to the Association's recommendation regarding statutory criteria.

2. Reasons for Action

As mentioned earlier, when a seizure or ascertained forfeiture is made, the goods (or an amount equal to their duty-paid value) are forfeited to the Crown, but a request for review can be made to the Minister. If, following a review of the case, the Minister agrees that there has been a contravention, he or she is empowered to make a final decision on the corresponding penalty.

Both the Canadian Importers Association and the Canadian Society of Customs Brokers complained that insufficient information was being provided to the taxpayer, both as regards the seizure or ascertained forfeiture, and the final decision respecting the contravention and penalty. Noting that bare reasons were usually given in this regard and that, if further particulars were needed, a request frequently had to be made under the *Access to Information Act*, both asked that the Act be amended to require the Department to provide detailed reasons for its actions and decisions.

The Committee disagrees with the Department that providing the taxpayer with a summary of the reasons in such cases is sufficient. As mentioned earlier, the civil penalties in the case of a seizure or ascertained forfeiture can be significant. It seems only fair and just that, under the circumstances, the taxpayer should be provided with detailed written reasons for both the seizure and related penalty. Therefore, the Committee recommends:

- 8. That the Act should be amended to require the Department to provide a detailed written notice of the reasons for seizure or ascertained forfeiture, and of the reasons for the final decision regarding the contravention and related penalty.**

3. Time-Limit for Rendering Final Decisions

When a request for review is made in the case of a seizure or ascertained forfeiture, there are no restrictions on the length of time the Minister can take to render a decision respecting the contravention and related penalty.

Pointing out that, in some cases, importers had to wait for as long as 35 months before obtaining the Minister's final decision, the Canadian Society of Customs Brokers recommended that a one-year deadline for rendering a decision should be provided under the Act.

The Committee agrees with this submission. Again, however, the Minister should be empowered to grant an extension in appropriate cases in accordance with statutory guidelines developed to this end. Therefore, the Committee recommends:

- 9. That the Act should be amended to provide the Minister with a one-year time-limit for making a final decision with respect to a seizure or ascertained forfeiture, and related penalty.**

10. That the Act should be further amended to allow the Minister to grant an extension of up to one year in appropriate cases, in accordance with statutorily-defined criteria that should be developed by the Department in consultation with interested parties.

4. Liability and Process

When a final decision is rendered with respect to a seizure or ascertained forfeiture and related penalty, this decision may be appealed to the Federal Court of Canada. That Court, however, is only empowered to rule on whether a contravention did in fact occur; it has no jurisdiction to alter the related civil penalty that was imposed.

Both the Canadian Society of Customs Brokers and the Importers Association of Canada argued that the substantive offences giving rise to action by seizure or ascertained forfeiture should be reframed, for, at present, alleged violators could be held liable even though they did everything reasonably within their power to comply with the law. The former recommended that the term “knowingly” should be added under the relevant offence sections. The latter argued that the Act should be amended to provide for the defence of due diligence and mistake of fact. This group also advocated the adoption of measures similar to those prescribed under the U.S. customs legislation, which recognizes three levels of misconduct (i.e., negligence, gross negligence and fraud), and which gauges the penalties accordingly.

In addition to its concerns regarding the substantive offences, the Canadian Importers Association was highly critical of the whole civil enforcement process. Stating that the Department acted as both the “accuser” and “judge” in carrying out its enforcement duties, it argued that the Act should be revised in order to provide greater transparency and procedural safeguards. It made a number of recommendations in this regard, including the following: (a) the appeal mechanism currently in place for re-determinations and re-appraisals should be made available in cases of seizure and ascertained forfeiture; (b) alleged offenders should be provided with automatic access to all relevant allegations and reports regarding their contravention, and they should have the right to cross-examine those giving evidence against them; and (c) the Federal Court of Canada should be empowered to review the Minister’s final decision with respect to the penalty.

While the Committee acknowledges that the civil penalties under the Act can be significant, it does not believe that legislative change to the extent recommended above would be justified. It must be stressed that what is at issue here are civil sanctions, and not criminal prosecutions. There are material differences between the two that have long been recognized by the courts in deciding on issues of fairness. In the Committee’s view, to implement the full range of changes suggested above would be excessive under the circumstances.

Furthermore, the Committee does not believe that it would be appropriate to open up the existing appeal mechanism respecting administrative re-determinations and re-appraisals to matters of enforcement. This would constitute a duplication of process. It is also questionable whether a body such as the Canadian International Trade Tribunal should be called upon to rule on what are essentially issues of wrongful conduct and non-compliance.

On the other hand, the Committee agrees that it would be appropriate if a defence of due diligence and mistake of fact were enacted. If an individual can show that he or she did everything reasonably possible to comply with the law or that a honest mistake was made, it does not seem right that he or she should be held liable under the circumstances, even though the proceedings

are merely civil in nature, rather than criminal. That this individual should be made to pay any outstanding duties is a given. However, to require that he or she also pay a civil penalty in the absence of any wrong-doing or negligence is hard to defend. The Committee notes that the defence of due diligence was accepted by the Federal Court of Canada in the case of *Roblin Textiles Inc. v. Minister of National Revenue*, which was handed down on 24 May 1991. The Committee agrees with this decision and believes that, for greater certainty, the defence of due diligence and mistake of fact should be expressly set out under the Act. Therefore, the Committee recommends:

11. That the Act should be amended in order expressly to provide for the defence of due diligence and mistake of fact in the case of a civil contravention.

The Committee is also of the opinion that the Federal Court of Canada should be able to review the Minister's final decision respecting civil penalties. Given how significant these penalties can be, it would seem desirable that they should be subject to independent judicial review, if the taxpayer so requests. In the Committee's view, if the Minister is able to decide what penalty would be appropriate under the circumstances, he or she should also be in a position to defend that decision before the Federal Court. Therefore, the Committee recommends:

12. That the Act should be amended to enable the Federal Court of Canada to review and modify the Minister's final decision respecting civil penalties.

D. DIVERSIONS

Under the Annex Codes of the *Customs Tariff*, selected goods may be imported, either free of duty or at a reduced rate of duty, if they are intended to be used for a prescribed purpose ("end use"), or by a prescribed person ("end user"). Where the "end use" or "end user" condition under which the goods were allowed entry at the concessionary rate of duty is breached, a "diversion" occurs. In such cases, sections 88 and 89 of the *Customs Act* require that a report be made to Customs within 90 days of the diversion, that the goods be accounted for and that any additional duty be paid.

If a diversion is not reported within the 90-day time limit, the goods may be subject to seizure, or where seizure is impracticable, an ascertained forfeiture may be effected. Criminal charges under section 161 may also be laid against the offender. These sanctions are not always invoked, however, for in some instances the Department will choose to proceed administratively by means of retroactive assessment. Where a retroactive assessment is made, the taxpayer must either pay the additional amount of duty assessed, or appeal the assessment to the Federal Court of Canada under section 144.

The Canadian Importers Association alleged that since the implementation in 1987 of the *Canadian Harmonized System Tariff* (the CHST), the Department no longer seemed to view errors in the use of the "end use" and "end user" tariff provisions upon importation as errors in tariff classification, as it had under the previous system; instead, it now seemed to regard such errors as constituting a diversion within the meaning of sections 88 and 89 of the Act. Appearing to attribute this change in departmental practice to the fact that, with the implementation of the CHST, the "end use" and "end user" tariff provisions were removed from Schedule 1 of the *Customs Tariff* and placed in Annex Codes under the revised legislation, the Association expressed concern about the way the Department had been interpreting the legislation of late in favour of action under the diversion measures, given that action under these sections did not provide the taxpayer with the same procedural safeguards and levels of review prescribed under the Act for tariff classification re-determinations.

Of the view that the Department should be expressly precluded from invoking the diversion provisions in cases involving errors in tariff classification, the Association recommended that the *Customs Act* be revised clearly to stipulate that errors in use of the Annex Codes at the time of importation are matters of tariff classification that must be dealt with under the re-determination provisions. It also recommended that sections 88 and 89 of the Act be reviewed to ensure that they are applied only in cases of actual diversion. It added that, under no circumstances, should the Department be able to claim that monies are owing as a result of diversion without effecting a seizure or ascertained forfeiture, or an assessment, through appropriate channels.

The Department stated in response that, for the past nine years, an end-use audit program had been put into place to verify compliance by those who claimed the end-use or end-user benefits. Questioning the Association's apparent assumption that the use of the wrong Annex Code tariff was the result of an error, it observed that such mistaken use could be as consistent with the possibility of misrepresentation as it was with the possibility of error. Pointing out that, in the absence of proof to the contrary, the end-use audits proceeded on the basis that the importer was aware of the intended use of the goods at the time of importation and that the declared use – as indicated by the Annex Code – was consistent with that use, the Department stated that where the actual use was found to be different from the declared use, a diversion was generally found to have occurred and was accordingly treated as such. It indicated, however, that where the consequences of the diversion were relatively minor or the causes of the diversion were entirely innocent, the assessment process could be used, as opposed to the seizure or ascertained forfeiture measures or, indeed, criminal prosecution.

No evidence was presented to the Committee on the extent to which the diversion provisions were in fact being improperly invoked in cases of alleged error in tariff classification. The Committee, therefore, is not in a position to comment one way or the other on whether or not a real problem exists in this area. In the Committee's view, however, it is not necessary that any conclusions be reached on this score, for what is important is to ensure that the diversion provisions are applied only in appropriate cases, in keeping with their intended purpose.

Since there appears to be some question as to whether the diversion provisions are being applied properly, the Committee believes that a clarification is in order. This could be done in many ways. As suggested by the Canadian Importers Association, the definition section at the beginning of the Act could be amended to indicate clearly that errors in the use of the Annex Codes at the time of importation are to be regarded as tariff classification errors, and not as diversions. Sections 88 and 89 could also be reworded to preclude their application in cases of erroneous tariff classification. The Committee is not wedded to any particular formula. What is important is that it be made clear in the legislation that the diversion provisions are not to be applied in cases involving errors in tariff classification, irrespective of where such tariffs are set out under the *Customs Tariff*. Therefore, the Committee recommends:

- 13. That the *Customs Act* should be amended to ensure that the diversion provisions under sections 88 and 89 are applied only in cases where goods have been properly classified at the time of importation and, subsequent to importation, are diverted in violation of the end-use or end-user condition under which they were released.**

If the legislation is amended in this way, the concerns of the Canadian Importers Association should be obviated. There was the further suggestion, however, that the Department should not be allowed to collect any additional duties assessed against the taxpayer under the diversion sections without first going through the "appropriate channels." The Committee understands this to mean

that the Department should not be allowed to claim additional duties on the strength of a retroactive assessment, but must instead proceed by means of a re-determination or by means of a seizure or ascertained forfeiture.

The Committee recognizes that there are greater procedural safeguards for the taxpayer under the latter mechanisms than there are in the case of retroactive assessments. This being said, however, the Committee does not believe that it would necessarily be to the taxpayer's advantage if the Department were precluded from proceeding on the basis of a retroactive assessment.

Where retroactive assessments are made under sections 88 and 89, it is ostensibly because the goods have been diverted and, therefore, no longer qualify for the preferential rate of duty under which they were admitted into the country. The taxpayer is accordingly required to make up the difference, and if he or she disagrees with the assessment, an appeal can be taken to the Federal Court of Canada. If this assessment option were eliminated, and assuming that the diversion provisions were restricted to cases of actual diversion, as we have recommended, the Department, in such a situation, would have no choice but to effect a seizure or ascertained forfeiture, with the result that the taxpayer would not only be liable to pay the amount of outstanding duties; he or she could also face a stiff fine and, indeed, possible imprisonment.

The Department stated in evidence that the assessment process might be used where the consequences of a diversion were relatively minor, or where the causes of the diversion were entirely innocent. On the other hand, the Canadian Importers Association did not specifically single out retroactive assessments as being particularly problematic. Its foremost concern was to ensure that errors in tariff classification not be dealt with under the diversion provisions, a position with which the Committee fully agrees.

Based on the evidence before it, the Committee is not prepared to make any recommendations with regards to the use of retroactive assessments in the case of diversions. This administrative procedure would appear to have some merit, as it seeks only to recover outstanding duties without penalizing the taxpayer. In the absence of clearer evidence to the contrary, the Committee is satisfied that the Department should continue to have this option at its disposal in appropriate cases.

E. HIGHWAY SUFFERANCE WAREHOUSES

Outlining some of difficulties commonly experienced by highway sufferance warehouse operators in carrying on business, the Canadian Highway Sufferance Warehouse Association recommended that a number of protective measures be enacted for the benefit of this industry. Among other things, it asked that a standard of care for highway sufferance warehouse operators be set out in the legislation, that a statutory limit on their liability be prescribed, and that they be granted statutory storage lien rights.

While sympathetic to the industry's plight, the Committee does not believe that the suggested changes should be made under the customs legislation. These issues, in the Committee's view, are largely matters of contract law that should be resolved privately by the warehouse operators and their customers. Except in one material respect, the *Customs Act* is not the appropriate vehicle for effecting the proposed changes.

The Committee notes that under section 25 of the Act, sufferance warehouse operators are required by law to receive goods brought to their door. They cannot refuse to store the goods covered by their licence, even though such goods may be brought in by defaulting customers who

still have outstanding accounts at the warehouse. Provided the storage fees are paid with respect to the current shipment, the warehouse operator is obliged to release this shipment, even though substantial sums might still be owing in relation to previous shipments.

The Committee questions whether sufferance warehouse operators should be required to accept goods from defaulting customers. Section 30(i) allows for regulations to be passed prescribing the circumstances under which sufferance warehouse operators may refuse goods. This regulatory authority, in the Committee's view, should be used to enact measures that would enable sufferance warehouse operators, at their option, to refuse goods from defaulting customers. Admittedly, this proposed remedy falls short of the kind of statutory protection that the Association advocated should be implemented. It should be stressed, however, that the purpose of the *Customs Act* is not to resolve contractual disputes between private parties. Rather, this legislation is intended to regulate the movement of persons and goods across the border, and to administer and enforce the collection of duties and other taxes. Under the circumstances, the Committee does not believe that it can or should go any farther than making the following recommendation:

- 14. That a regulation should be passed under section 30(i) of the *Customs Act* entitling sufferance warehouse operators, at their option, to refuse goods from defaulting customers.**

The Association also recommended that a number of changes be made with respect to the issuance and cancellation of highway sufferance warehouse licences. In particular, it asked that greater notice be provided in the case of a cancellation and that more consultation take place before a decision is taken on whether a new licence should be issued.

The Department described in some detail its current practices respecting the issuance and cancellation of licences. Based on these representations, the Committee believes that the current system is both fair and adequate, and does not need to be modified at this time.

F. BINDING RULINGS

The Canadian Society of Customs Brokers expressed interest in the implementation of a binding ruling system similar in kind to the one currently employed under the *Income Tax Act*. It argued that such a system would be highly beneficial to the competitive position of Canadian businesses that are now operating in a climate of relative uncertainty. If such a system were in place, it felt that business decisions directly related to tariff classification rulings would be rendered far more confidently.

The Committee has received little evidence on this issue and is therefore not in a position to comment on the advisability of implementing such a scheme. However, as it may provide material benefits to the business community, it is a question that, in the Committee's view, should be explored further by the Department. Therefore, the Committee recommends:

- 15. That the Minister should consider implementing a binding ruling system in connection with the *Customs Act*.**

G. FREE TRADE ZONES

The last issue raised before the Committee concerns the establishment in Canada of free trade zones. The Canadian Importers Association argued in favour of the creation of such zones on the grounds that it would reduce the amount of paperwork required, and the cash flow problems encountered, under the current system of duty drawbacks and inward processing remissions for imported goods destined for the export market.

Again, this is an issue in relation to which the Committee received little evidence. The Department simply indicated that it was not in a position to comment, as this was a matter that came under the jurisdiction of the Minister of Finance.

The Committee notes that over the years, and particularly since the implementation of the *Canada United States Free Trade Agreement*, there has been considerable interest in whether or not it would be worthwhile for Canada to create free trade zones. The Committee is not aware of any recently published study prepared by the Canadian government on this question. Given the emphasis that is now being placed on competitiveness and trade globalization, the Committee believes that such a study should be undertaken. In recognition of the Minister of Finance's primary responsibility in this area, the Committee recommends that both this Minister and the Minister of National Revenue study this issue jointly and that their findings be tabled in the House of Commons. The Committee also believes that it would be worthwhile if this study were referred to the House of Commons Standing Committee on Finance, for consideration by that Committee. Therefore, the Committee recommends:

- 16. That the Department of National Revenue and the Department of Finance should undertake a joint study to determine whether free trade zones should be established in Canada, and the Minister of National Revenue should be required to table this study in the House of Commons by no later than 30 September 1992 for referral to the House of Commons Standing Committee on Finance.**

LIST OF RECOMMENDATIONS

1. That the Department should work together with interested parties, in particular the Canadian Importers Association, to see if a suitable definition can be found for the term “importer”.
2. That the Act should be amended to provide the Department with a one-year time limit for making a re-determination and re-appraisal.
3. That the Act should be further amended to allow the Minister to grant to the Department an extension of up to one year in appropriate cases, in accordance with statutorily-defined criteria, including, but not limited to, the following: (a) in cases of exceptional difficulty; (b) where the taxpayer has failed to comply with a request for relevant information within a reasonable time; and (c) where the taxpayer consents to an extension.
4. That the Act should be amended to provide importers and other relevant parties with a one-year time limit for requesting a re-determination and re-appraisal.
5. That the Act should be further amended to allow the Minister to grant an extension of up to one year in appropriate cases, in accordance with statutorily-defined criteria that should be developed by the Department in consultation with interested parties.
6. That the Act should be amended to require the Department to render its decision pursuant to a request for a re-determination or re-appraisal within 180 days from the date upon which the request was received.
7. That the Act should be further amended to allow the Minister to grant an extension of up to one year in appropriate cases, in accordance with statutorily-defined criteria, including, but not limited to, the following: (a) in cases of exceptional difficulty; (b) where the taxpayer has failed to comply with a request for relevant information within a reasonable time; and (c) where the taxpayer consents to an extension.
8. That the Act should be amended to require the Department to provide a detailed written notice of the reasons for seizure or ascertained forfeiture, and of the reasons for the final decision regarding the contravention and related penalty.
9. That the Act should be amended to provide the Minister with a one-year time limit for making a final decision with respect to a seizure or ascertained forfeiture, and related penalty.
10. That the Act should be further amended to allow the Minister to grant an extension of up to one year in appropriate cases, in accordance with statutorily-defined criteria that should be developed by the Department in consultation with interested parties.
11. That the Act should be amended in order expressly to provide for the defence of due diligence and mistake of fact in the case of a civil contravention.
12. That the Act should be amended to enable the Federal Court of Canada to review and modify the Minister's final decision respecting civil penalties.
13. That the *Customs Act* should be amended to ensure that the diversion provisions under sections 88 and 89 are applied only in cases where goods have been properly classified at the time of importation and, subsequent to importation, are diverted in violation of the end-use or end-user condition under which they were released.

14. That a regulation should be passed under section 30(i) of the *Customs Act* entitling sufferance warehouse operators, at their option, to refuse goods from defaulting customers.
15. That the Minister should consider implementing a binding ruling system in connection with the *Customs Act*.
16. That the Department of National Revenue and the Department of Finance should undertake a joint study to determine whether free trade zones should be established in Canada, and the Minister of National Revenue should be required to table this study in the House of Commons by no later than 30 September 1992 for referral to the House of Commons Standing Committee on Finance.

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Your Committee recommends that the Government table a comprehensive response to this Report in accordance with the provisions of Standing Order 109.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 1 to 5, which includes this Report*) is tabled.

Respectfully submitted,

CLÉMENT COUTURE,

Chairman.

Minutes of Proceedings

WEDNESDAY, FEBRUARY 5, 1992

(8)

[Text]

The Special Committee on the Act respecting Customs met *in camera* at 3:38 o'clock p.m., this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Clément Couture, presiding.

Members of the Committee present: Ross Belsher, Clément Couture, Louise Feltham, Girve Fretz, Guy Ricard, George Rideout and Joseph Volpe.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Monique Hébert, Research Officer.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, September 18, 1991, relating to the comprehensive review of the Act respecting Customs (Chapter 1, 2nd Supplement, Revised Statutes of Canada, 1985, section 168). (*See Minutes of Proceedings, Wednesday, October 2, 1991, Issue No. 1*).

The Committee proceeded to the consideration of guidelines for a Draft Report to the House.

At 3:50 o'clock p.m., Ross Belsher took the Chair.

At 4:25 o'clock p.m., the Chairman took the Chair.

At 6:02 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, FEBRUARY 11, 1992

(9)

The Special Committee on the Act respecting Customs met *in camera* at 3:38 o'clock p.m., this day, in Room 307, West Block, the Chairman, Clément Couture, presiding.

Members of the Committee present: Ross Belsher, Clément Couture, Girve Fretz, Guy Ricard and Joseph Volpe.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Monique Hébert, Research Officer.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, September 18, 1991, relating to the comprehensive review of the Act respecting Customs (Chapter 1, 2nd Supplement, Revised Statutes of Canada, 1985, section 168). (*See Minutes of Proceedings, Wednesday, October 2, 1991, Issue No. 1*).

The Committee proceeded to the consideration of a Draft Report.

At 4:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, FEBRUARY 18, 1992
(10)

The Special Committee on the Act respecting Customs met *in camera* at 10:10 o'clock a.m., this day, in Room 306, West Block, the Chairman, Clément Couture, presiding.

Members of the Committee present: Ross Belsher, Steve Butland, Clément Couture, Louise Feltham, Girve Fretz, Barry Moore, George Rideout and Joseph Volpe.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Monique Hébert, Research Officer.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Wednesday, September 18, 1991, relating to the comprehensive review of the Act respecting Customs (Chapter 1, 2nd Supplement, Revised Statutes of Canada, 1985, section 168). (*See Minutes of Proceedings, Wednesday, October 2, 1991, Issue No. 1*).

The Committee resumed consideration of the Draft Report.

It was agreed, — That, the Draft Report as amended, be adopted as the Committee's Report to the House and that the Chairman (or another Member of the Committee) be instructed to present it to the House.

It was agreed, — That, the transcripts of all *in camera* meetings be destroyed by the Clerk of the Committee after the Committee's Report has been tabled.

It was agreed, — That, the Chairman be authorized to make such typographical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the Report.

It was agreed, — That, the Report be printed in tumble bilingual format with a distinctive cover.

It was agreed, — That, the Committee request a comprehensive response from the Government in accordance with Standing Order 109.

At 10:42 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Diane Diotte
Clerk of the Committee

Le Comité spécial chargé de l'examen de la Loi concernant les douanes se réunit à huis clos à 10 h 10, dans la salle 306 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Clément Couture (président).

Membres du Comité présents: Ross Belsher, Steve Butland, Clément Couture, Louise Feltham, Givne Fretz, Barry Moore, George Rideout et Joseph Volpe.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Monique Hébert, attachée de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 18 septembre 1991, le Comité poursuit l'examen des dispositions et de l'application de la Loi concernant les douanes (Lois révisées du Canada (1985), 2e Supplément, c. 1, article 168) (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 2 octobre 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité reprend l'examen du projet de rapport.

Il est convenu, — Que le projet de rapport soit adopté dans sa forme modifiée comme le rapport du Comité à la Chambre et qu'il soit demandé au président (ou à un autre membre du Comité) de le présenter à la Chambre.

Il est convenu, — Que les transcriptions de toutes les séances à huis clos seront détruites par le greffier du Comité lorsque le rapport du Comité aura été déposé.

Il est convenu, — Que le président soit autorisé à apporter au rapport les changements jugés nécessaires à la rédaction et à la typographie, sans en altérer le fond.

Il est convenu, — Que le rapport soit imprimé dans un format bilingue, tête-bêche, et qu'il ait une couverture distincte.

Il est convenu, — Que le Comité demande une réponse globale au gouvernement, conformément à l'article 109 du Règlement.

À 10 h 42, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

La greffière du Comité

Diane Diotte

Procès-verbaux

LE MERCREDI 5 FÉVRIER 1992

(8)

[Traduction]

Le Comité spécial chargé de l'examen de la Loi concernant les douanes se réunit à huis clos à 15 h 38, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Clément Couture (président).

Membres du Comité présents: Ross Belsher, Clément Couture, Louise Feltham, Givré Fretz, Guy Ricard, George Rideout et Joseph Voipe.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Monique Hébert, attachée de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 18 septembre 1991, le Comité poursuit l'examen des dispositions et de l'application de la Loi concernant les douanes (Lois révisées du Canada (1985), 2e Supplément, c. 1, article 168) (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 2 octobre 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité entreprend l'examen de lignes directrices en vue de la rédaction d'un rapport à la Chambre.

À 15 h 50, Ross Belsher occupe le fauteuil.

À 16 h 25, le président occupe le fauteuil.

À 18 h 02, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 11 FÉVRIER 1992

(9)

Le Comité spécial chargé de l'examen de la Loi concernant les douanes se réunit à huis clos à 15 h 38, dans la salle 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Clément Couture (président).

Membres du Comité présents: Ross Belsher, Clément Couture, Givré Fretz, Guy Ricard et Joseph Voipe.

Aussi présente: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Monique Hébert, attachée de recherche.

Conformément à son ordre de renvoi du mercredi 18 septembre 1991, le Comité poursuit l'examen des dispositions et de l'application de la Loi concernant les douanes (Lois révisées du Canada (1985), 2e Supplément, c. 1, article 168) (*voir les Procès-verbaux et témoignages du mercredi 2 octobre 1991, fascicule n° 1*).

Le Comité examine un projet de rapport.

À 16 h 40, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

DEMANDE D'UNE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Votre Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport conformément aux dispositions de l'article 109 du Règlement.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (fascicules nos 1 à 5 qui *comprend le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

CLÉMENT COUTURE.

12. Que la loi devrait être modifiée pour permettre à la Cour fédérale du Canada d'examiner et de modifier la décision finale du Ministre concernant les peines civiles.
13. Que la loi sur les douanes devrait être modifiée afin de s'assurer que les dispositions des articles 88 et 89 relatives aux réaffectations ne s'appliquent qu'aux cas où les marchandises ont été classées correctement au moment de l'importation et, après l'importation, où elles ont été réaffectées en infraction à la condition d'usage final ou d'utilisateur final selon laquelle elles ont été autorisées.
14. Qu'un règlement devrait être adopté en vertu de l'alinéa 30(i) de la Loi sur les douanes, accordant aux exploitants d'entrepôts d'attente le droit, selon leur choix, de refuser des marchandises de clients en défaut.
15. Que le Ministre devrait envisager la mise en oeuvre d'un système de décisions anticipées en regard de la Loi sur les douanes.
16. Que le ministre du Revenu national et le ministre des Finances devraient entreprendre une étude conjointe visant à déterminer si des zones de libre-échange devraient être établies au Canada et le ministre du Revenu national devrait être requis de déposer cette étude à la Chambre des communes, au plus tard le 30 septembre 1992, pour renvoi au Comité permanent des finances de la Chambre des communes.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

1. Que le Ministère devrait travailler avec les parties intéressées, en particulier l'Association des importateurs canadiens, pour voir s'il est possible d'arrêter une définition adéquate du terme «importateur».

2. Que la loi devrait être modifiée pour accorder au Ministère un délai d'un an pour procéder à une révision et à une réappréciation.

3. Que la loi devrait également être modifiée pour permettre au Ministère d'accorder une prolongation pouvant aller jusqu'à un an selon les cas, conformément aux critères définis dans la loi, incluant, mais sans s'y limiter, les critères suivants : (a) les cas de difficulté exceptionnelle; (b) lorsque le contribuable est en défaut de se conformer à une demande de renseignements pertinents dans un délai raisonnable; et (c) lorsque le contribuable consent à une prolongation.

4. Que la loi devrait être modifiée pour accorder aux importateurs et aux autres parties concernées un délai d'un an pour demander une révision et une réappréciation.

5. Que la loi devrait en outre être modifiée pour permettre au Ministère d'accorder une prolongation pouvant aller jusqu'à un an dans les cas appropriés, conformément aux critères définis dans la législation qui devraient être établis par le Ministère en consultation avec les parties intéressées.

6. Que la loi devrait être modifiée pour exiger que le Ministère rende sa décision concernant une demande de révision ou de réappréciation dans les 180 jours de la date à laquelle la demande a été reçue.

7. Que la loi devrait également être modifiée pour permettre au Ministère d'accorder une prolongation pouvant aller jusqu'à un an selon les cas, conformément aux critères définis dans la loi, incluant, mais sans s'y limiter, les critères suivants : (a) les cas de difficulté exceptionnelle; (b) lorsque le contribuable est en défaut de se conformer à une demande de renseignements pertinents dans un délai raisonnable; et (c) lorsque le contribuable consent à une prolongation.

8. Que la loi devrait être modifiée pour exiger que le Ministère fournisse un avis détaillé par écrit des raisons d'une saisie ou d'une confiscation compensatoire et les raisons de la décision finale concernant la contravention et la peine connexe.

9. Que la loi devrait être modifiée pour imposer au Ministère un délai d'un an pour rendre une décision finale concernant une saisie ou une confiscation compensatoire et la peine connexe.

10. Que la loi devrait en outre être modifiée pour permettre au Ministère d'accorder une prolongation pouvant aller jusqu'à un an dans les cas appropriés, conformément aux critères définis dans la loi qui devraient être établis par le Ministère en consultation avec les parties intéressées.

11. Que la loi devrait être modifiée afin de prévoir la défense de diligence raisonnable et d'erreur de fait dans le cas d'une contravention civile.

16. Que le ministère du Revenu national et le ministère des Finances devraient entreprendre une étude conjointe visant à déterminer si des zones de libre-échange devraient être établies au Canada et le ministre du Revenu national devrait être requis de déposer cette étude à la Chambre des communes, au plus tard le 30 septembre 1992, pour renvoi au Comité permanent des finances de la Chambre des communes.

L'Association a également recommandé qu'un certain nombre de changements soient apportés à la délivrance et à l'annulation des permis d'entrepôts d'attente routiers. Plus particulièrement, elle a demandé qu'un avis plus long soit donné dans le cas d'une annulation et qu'il y ait plus de consultation avant qu'une décision soit prise quant à l'octroi d'un nouveau permis.

Le Ministère a décrit en détail ses pratiques actuelles concernant la délivrance et l'annulation des permis. D'après ces représentations, le Comité croit que le système actuel est à la fois juste et adéquat, et qu'il ne nécessite aucune modification en ce moment.

F. DÉCISIONS ANTICIPÉES

La Société canadienne des courtiers en douanes a exprimé son intérêt pour la mise en œuvre d'un système de décisions anticipées semblable à celui utilisé actuellement dans le cadre de la Loi de l'impôt sur le revenu. Elle a soutenu qu'un tel système serait très bénéfique à la position concurrentielle des entreprises canadiennes qui fonctionnent actuellement dans un climat d'incertitude relative. Si un tel système existait, on croit que les décisions des entreprises associées directement aux décisions relatives au classement tarifaire seraient rendues avec beaucoup plus de confiance.

Le Comité a obtenu peu de témoignages sur cette question et, par conséquent, il n'est pas en mesure de faire un commentaire sur le bien fondé de la mise en œuvre d'un tel projet. Toutefois, comme il peut offrir des avantages matériels au milieu des affaires, selon le Comité, cette question devrait être explorée plus en profondeur par le Ministère. Le Comité recommande donc :

15. Que le Ministre devrait envisager la mise en œuvre d'un système de décisions anticipées en regard de la Loi sur les douanes.

G. ZONES DE LIBRE-ÉCHANGE

La dernière question soulevée devant le Comité concerne l'établissement de zones de libre-échange au Canada. L'Association des importateurs canadiens s'est prononcée en faveur de l'établissement de ces zones pour les motifs qu'elles réduiraient la paperasserie requise et les problèmes de trésorerie rencontrés en vertu du système actuel de drawbacks et de remises pour le traitement intérieur des marchandises importées qui sont destinées au marché d'exportation.

Encore là, il s'agit d'une question au sujet de laquelle le Comité a obtenu peu de témoignages. Le Ministère a simplement indiqué qu'il n'était pas en mesure de faire un commentaire, car il s'agit d'une question qui relève de la compétence du ministre des Finances.

Le Comité prend note qu'au fil des ans, et particulièrement depuis la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, la question de savoir s'il vaudrait la peine ou non que le Canada établisse des zones de libre-échange a soulevé un énorme intérêt. Le Comité ne connaît aucune étude publiée récemment par le gouvernement canadien sur cette question. Étant donné l'accent mis actuellement sur la compétitivité et la mondialisation du commerce, le Comité croit qu'une telle étude devrait être entreprise. Reconnaissant que le ministre des Finances a la principale responsabilité dans ce domaine, le Comité recommande que le ministre des Finances et le ministre du Revenu national étudient conjointement cette question et que leurs conclusions soient déposées à la Chambre des communes. Le Comité croit également qu'il vaudrait la peine que cette étude soit référée au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, pour être examinée par ce Comité. Le Comité recommande donc :

n'a pas indiqué que les évaluations rétroactives posaient un problème particulier. Sa principale préoccupation est de s'assurer que les erreurs du classement tarifaire ne sont pas traitées en vertu des dispositions relatives aux réaffectations, position avec laquelle le Comité est pleinement d'accord.

D'après le témoignage qui lui a été présenté, le Comité n'est pas prêt à faire des recommandations concernant le recours aux évaluations rétroactives dans le cas des réaffectations. Cette procédure administrative semblerait avoir une certaine valeur, car son but n'est que de recouvrer des droits en souffrance sans pénaliser le contribuable. En l'absence d'une plus grande évidence du contraire, le Comité croit que le Ministère devrait continuer d'avoir cette option à sa disposition dans certains cas.

E. ENTREPÔTS D'ATTENTE ROUTIERS

Soulignant certaines difficultés rencontrées couramment par les exploitants d'entrepôts d'attente routiers dans l'exercice de leurs affaires, l'Association canadienne des entrepôts d'attente routiers a recommandé qu'un certain nombre de mesures de protection soient prises au bénéfice de cette industrie. Entre autres, elle a demandé qu'une norme pour les exploitants d'entrepôts d'attente routiers soit établie dans la législation, qu'une limite légale de leur responsabilité soit prescrite et qu'ils obtiennent des droits légaux de privilèges d'entreposage.

Tout en comprenant la demande de l'industrie, le Comité ne croit pas que les changements proposés devraient être apportés dans le cadre de la législation sur les douanes. Selon le Comité, ces questions relèvent en grande partie du droit contractuel et elles devraient se régler en privé par les exploitants et leurs clients. Saut pour un seul aspect matériel, la Loi sur les douanes n'est pas le moyen indiqué pour apporter les changements proposés.

Le Comité prend note qu'en vertu de l'article 25 de la loi, les exploitants d'entrepôts d'attente sont requis par la loi de recevoir les marchandises déposées à leur porte. Ils ne peuvent pas refuser d'entrepriser les marchandises relevant de leur permis, même si ces marchandises peuvent être apportées par des clients en défaut qui ont toujours des comptes en souffrance à l'entrepôt. À condition que les droits d'entrepriser soient versés pour l'expédition en question, l'exploitant de l'entrepôt est obligé d'accepter cette expédition, même si des sommes importantes peuvent toujours être dues pour des expéditions antérieures.

Le Comité se demande si les exploitants d'entrepôts d'attente devraient être requis d'accepter les marchandises de clients en défaut. L'alinéa 30(i) permet que des règlements soient adoptés prescrivant les circonstances selon lesquelles les exploitants d'entrepôts d'attente peuvent refuser des marchandises. Selon le Comité, ce pouvoir de réglementation devrait être utilisé pour mettre en oeuvre des mesures qui permettraient aux exploitants d'entrepôts d'attente, selon leur choix, de refuser des marchandises de clients en défaut. Vraisemblablement, ce remède proposé ne correspond pas à la sorte de protection légale qui, selon l'Association, devrait être mise en oeuvre. Toutefois, on doit dire avec insistance que le but de la Loi sur les douanes n'est pas de résoudre des différends contractuels entre des parties privées. Le but de cette législation est plutôt de réglementer le mouvement des personnes et des marchandises à travers la frontière, et d'administrer la perception des droits et autres taxes. Dans ces circonstances, le Comité ne croit pas qu'il peut ou qu'il devrait aller plus loin que de faire la recommandation suivante :

14. Qu'un règlement devrait être adopté en vertu de l'alinéa 30(i) de la Loi sur les douanes, accordant aux exploitants d'entrepôts d'attente le droit, selon leur choix, de refuser des marchandises de clients en défaut.

Comité, il n'est pas nécessaire d'aboutir à une conclusion à ce sujet, car ce qui est important, c'est de s'assurer que les dispositions relatives aux réaffectations ne s'appliquent que dans les cas appropriés, selon leur but prévu.

Puisqu'il semble se poser une question quant à savoir si les dispositions relatives aux réaffectations sont appliquées correctement, le Comité croit qu'une précision s'impose. Cela pourrait se faire de plusieurs façons. Tel que suggéré par l'Association des importateurs canadiens, le chapitre des définitions au début de la loi pourrait être modifié pour indiquer clairement que les erreurs dans l'utilisation des codes de l'annexe au moment de l'importation doivent être considérées comme des erreurs de classement tarifaire et non comme des réaffectations. Le libellé des articles 88 et 89 pourrait également être modifié pour empêcher leur application dans les cas de classement tarifaire erroné. Le Comité ne privilégie aucune formule particulière. Ce qui est important, c'est qu'il soit clair dans la législation que les dispositions relatives aux réaffectations ne doivent pas s'appliquer aux cas supposant des erreurs du classement tarifaire, quel que soit le lieu d'inscription de ces tarifs dans le cadre du Tarif des douanes. Le Comité recommande donc :

13. Que la loi sur les douanes devrait être modifiée afin de s'assurer que les dispositions des articles 88 et 89 relatives aux réaffectations ne s'appliquent qu'aux cas où les marchandises ont été classées correctement au moment de l'importation et, après l'importation, où elles ont été réaffectées en infraction à la condition d'usage final ou d'utilisateur final selon laquelle elles ont été autorisées.

Si la législation est modifiée de cette façon, les inquiétudes de l'Association des importateurs canadiens devraient être soulagées. Toutefois, il y a eu l'autre suggestion voulant que le Ministère ne soit pas autorisé à percevoir des droits supplémentaires imposés au contribuable en vertu des articles relatifs aux réaffectations sans d'abord passer par les «canaux appropriés». Le Comité comprend que cela signifie que le Ministère ne devrait pas être autorisé à réclamer des droits supplémentaires en vertu d'une évaluation rétroactive mais qu'il doit plutôt procéder par une révision, par une saisie ou par une confiscation compensatoire.

Le Comité reconnaît qu'il y a de meilleures protections de procédures pour le contribuable en vertu des derniers mécanismes que dans le cas des évaluations rétroactives. Toutefois, ceci étant dit, le Comité ne croit pas que ce serait nécessairement à l'avantage du contribuable si le Ministère était empêché de procéder en fonction d'une évaluation rétroactive.

Lorsque des évaluations rétroactives sont faites en vertu des articles 88 et 89, c'est manifestement parce que les marchandises ont été réaffectées et, par conséquent, ne se qualifient plus pour le tarif préférentiel en vertu duquel elles ont été admises dans le pays. En conséquence, le contribuable doit combler la différence, et s'il est en désaccord avec l'évaluation, il peut en appeler devant la Cour fédérale du Canada. Si cette option de l'évaluation était éliminée, et en supposant que les dispositions relatives aux réaffectations se limitent aux cas de réaffectation réelle, comme nous l'avons recommandé, dans une telle situation, le Ministère n'aurait d'autre choix que de procéder à une saisie ou à une confiscation compensatoire, le résultat étant que le contribuable devrait non seulement verser le montant des droits en souffrance, mais il pourrait également se voir imposer une amende sévère et, en fait, un emprisonnement éventuel.

Le Ministère a affirmé dans son témoignage que le processus d'évaluation pourrait être utilisé lorsque les conséquences d'une réaffectation sont relativement mineures ou lorsque les causes de la réaffectation sont tout à fait innocentes. Par contre, l'Association des importateurs canadiens

contrevenant en vertu de l'article 161. Toutefois, ces sanctions ne sont pas toujours invoquées, car dans certains cas, le Ministère choisira de procéder de façon administrative au moyen d'une réévaluation rétroactive. Lorsque le Ministère procède à une réévaluation rétroactive, le contribuable doit verser le montant supplémentaire des droits fixés, ou en appeler de l'évaluation devant la Cour fédérale du Canada en vertu de l'article 144.

L'Association des importateurs canadiens a allégué que depuis la mise en œuvre, en 1987, du Système tarifaire harmonisé canadien (STHC), le Ministère n'a plus semblé considérer les erreurs dans l'utilisation des dispositions tarifaires de l'usage final et de l'utilisateur final sur l'importation comme des erreurs de classement tarifaire comme il le faisait en vertu du système précédent; il semble plutôt considérer maintenant ces erreurs comme constituant une réaffectation au sens des articles 88 et 89 de la loi. Semblant attribuer ce changement de pratique ministérielle au fait qu'avec la mise en œuvre du STHC, les dispositions tarifaires de l'usage final et de l'utilisateur final ont été supprimées de l'Annexe 1 du Tarif des douanes et placées dans les codes de l'annexe sous la législation révisée, l'Association a questionné la façon dont le Ministère a ces derniers temps interprété la législation en faveur d'une intervention en vertu des mesures de réaffectation, étant donné que l'intervention en vertu de ces articles n'offre pas au contribuable les mêmes protections en matière de procédures et de niveaux d'examen prescrits en vertu de la loi pour les révisions du classement tarifaire.

De l'avis que le Ministère devrait être expressément empêché d'invoquer les dispositions relatives à la réaffectation dans les cas d'erreurs du classement tarifaire, l'Association a recommandé que la Loi sur les douanes soit modifiée pour stipuler clairement que les erreurs dans l'utilisation des codes de l'annexe au moment de l'importation sont des questions de classement tarifaire qui doivent être réglées selon les dispositions relatives aux révisions. Elle a également recommandé que les articles 88 et 89 soient examinés afin de s'assurer qu'ils ne s'appliquent qu'aux cas de réaffectation réelle. Elle a ajouté qu'en aucune circonstance, le Ministère ne devrait pouvoir prétendre qu'on lui doit des sommes d'argent en conséquence d'une réaffectation sans effectuer une saisie ou une confiscation compensatoire, ou une évaluation, par les moyens appropriés.

En guise de réponse, le Ministère a affirmé qu'au cours des neuf dernières années, un programme de vérification de l'usage final existait pour vérifier l'observation des règlements par ceux qui réclamaient des avantages d'usage final ou d'utilisateur final. Mettant en doute la prétendue hypothèse de l'Association que l'utilisation du mauvais tarif du code de l'annexe était le résultat d'une erreur, le Ministère a fait observer que cette utilisation erronée pourrait tout aussi bien relever d'une possibilité de fausse interprétation que d'une possibilité d'erreur. Soulignant qu'en l'absence de preuves du contraire, les vérifications de l'usage final se sont déroulées sur la base que l'importateur était au courant de l'usage prévu des marchandises au moment de l'importation et que l'usage déclaré, tel qu'indiqué par le code de l'annexe, était compatible avec cet usage, le Ministère a affirmé que lorsque l'usage réel s'avérerait différent de l'usage déclaré, on déclarait généralement qu'il y avait réaffectation et que le cas était traité en conséquence. Il a toutefois indiqué que lorsque les conséquences de la réaffectation étaient relativement mineures ou lorsque les causes de la réaffectation étaient tout à fait innocentes, on pouvait recourir au processus d'évaluation, par opposition à la saisie ou à la confiscation compensatoire ou, en fait, à une poursuite au criminel.

Aucun témoignage n'a été présenté au Comité sur le degré auquel les dispositions relatives aux réaffectations ont été en fait invoquées incorrectement dans les cas d'erreur alléguée du classement tarifaire. Par conséquent, le Comité n'est pas en mesure de commenter un cas ou l'autre ou de déterminer s'il existe un véritable problème dans ce domaine. Toutefois, selon le

pour suites criminelles. Il y a des différences tangibles entre les deux qui ont été reconnues depuis longtemps par les tribunaux dans des décisions sur des questions d'équité. Selon le Comité, la mise en oeuvre de tous les changements suggérés ci-dessus, serait exagérée dans les circonstances.

En outre, le Comité ne croit pas qu'il soit indiqué d'ouvrir le mécanisme d'appel actuel concernant les révisions et les réappréciations administratives à des questions d'application. Cela constituerait un redoublement du processus. On peut également se demander si un organisme comme le Tribunal canadien du commerce extérieur devrait être appelé à prendre des décisions sur ce qui est essentiellement une question de mauvaise conduite et de non-observation.

Par contre, le Comité convient qu'il serait indiqué qu'une défense de diligence raisonnable ou d'erreur de fait soit promulguée. Si une personne peut démontrer qu'elle a tout fait ce qui était raisonnablement possible pour se conformer à la loi ou qu'une pure erreur a été commise, il ne semble pas juste qu'elle soit tenue responsable dans les circonstances, même si les procédures sont simplement de nature civile plutôt que criminelle. C'est un fait que cette personne devrait verser tous les droits en souffrance. Toutefois, exiger qu'elle subisse également une peine civile en l'absence de tout méfait ou négligence est difficile à défendre. Le Comité note que la défense de diligence raisonnable a été acceptée par la Cour fédérale du Canada dans la cause de *Roblin Textiles Inc.* contre le *Ministre du Revenu national* qui a été entendue le 24 mai 1991. Le Comité est d'accord avec cette décision et croit que, afin d'obtenir plus de certitude, la défense de diligence raisonnable et d'erreur de fait devrait être expressément établie par la loi. Par conséquent, le Comité recommande :

11. Que la loi devrait être modifiée afin de prévoir la défense de diligence raisonnable et d'erreur de fait dans le cas d'une contravention civile.

Le Comité est également d'avis que la Cour fédérale du Canada devrait pouvoir examiner la décision finale du Ministre concernant les peines civiles. Étant donné que ces peines peuvent être considérables, il semble souhaitable qu'elles fassent l'objet d'un examen judiciaire indépendant, si le contribuable le demande. Selon le Comité, si le Ministre peut décider de la peine appropriée aux circonstances, il devrait être également en mesure de défendre cette décision devant la Cour fédérale. Par conséquent, le Comité recommande :

12. Que la loi devrait être modifiée pour permettre à la Cour fédérale du Canada d'examiner et de modifier la décision finale du Ministre concernant les peines civiles.

D. RÉAFFECTATIONS

En vertu des codes de l'annexe du Tarif des douanes, certaines marchandises sélectionnées peuvent être importées, exemptes de droits ou à un tarif réduit, si elles sont destinées être utilisées à des fins désignées («usage final») ou par une personne désignée («utilisateur final»). Lorsque la condition de l'«usage final» ou de l'«utilisateur final» selon laquelle les marchandises sont autorisées à entrer à prix réduit n'est pas respectée, il se produit une «réaffectation». Dans ces cas, les articles 88 et 89 de la Loi sur les douanes exigent qu'un rapport soit fait aux Douanes dans les 90 jours de la réaffectation, que les marchandises soient comptabilisées et que tous les droits supplémentaires soient versés.

Si une réaffectation n'est pas signalée dans les 90 jours, les marchandises peuvent faire l'objet d'une saisie, ou si une saisie est impraticable, on peut procéder à une confiscation compensatoire. Des accusations au criminel peuvent également être portées contre le

Soulignant que dans certains cas, les importateurs doivent attendre jusqu'à 35 mois avant d'obtenir la décision finale du Ministère, la Société canadienne des courtiers en douanes a recommandé qu'un délai d'un an pour rendre une décision devrait être prescrit par la loi.

Le Comité est d'accord avec cette recommandation. Toutefois, encore là, le Ministère devrait avoir le pouvoir d'accorder une prolongation dans des cas nécessaires, conformément aux lignes directrices de rigueur établies à cette fin. Le Comité recommande donc :

9. Que la loi devrait être modifiée pour imposer au Ministère un délai d'un an pour rendre une décision finale concernant une saisie ou une confiscation compensatoire et la peine connexe.

10. Que la loi devrait en outre être modifiée pour permettre au Ministère d'accorder une prolongation pouvant aller jusqu'à un an dans les cas appropriés, conformément aux critères définis dans la loi qui devraient être établis par le Ministère en consultation avec les parties intéressées.

4. Responsabilité et procédure

Lorsqu'une décision finale est rendue sur une saisie ou sur une confiscation compensatoire et sur la peine connexe, on peut en appeler de cette décision devant la Cour fédérale du Canada. Toutefois, cette Cour n'a que le pouvoir de décider si une contravention a réellement eu lieu; elle n'a aucune compétence pour modifier la peine civile connexe qui a été imposée.

La Société canadienne des courtiers en douanes et l'Association des importateurs canadiens ont soutenu que les infractions substantielles donnant lieu à une action par saisie ou confiscation compensatoire devraient être reformulées car, à l'heure actuelle, les contrevenants présumés pourraient être tenus responsables même s'ils ont tout fait ce qui était raisonnablement en leur pouvoir pour se conformer à la loi. La Société canadienne des courtiers en douanes a recommandé que le mot «sciemment» soit ajouté aux articles pertinents portant sur les infractions. L'Association des importateurs canadiens a soutenu que la loi devrait être modifiée pour prévoir la défense de diligence raisonnable et d'erreur de fait. Ce groupe a également défendu l'adoption de mesures semblables à celles prescrites en vertu de la législation sur les douanes aux États-Unis qui reconnaît trois niveaux d'inconduite (négligence, négligence grave et fraude), et qui évalue les peines en conséquence.

En plus de ses préoccupations concernant les infractions substantielles, l'Association des importateurs canadiens a été très critique au sujet de tout le processus d'application du droit civil. Affirmant que le Ministère agissait comme «accusateur» et «juge» dans l'exercice de ses fonctions d'application, elle a soutenu que la loi devrait être modifiée afin d'améliorer la transparence et la sauvegarde des procédures. Elle a fait un certain nombre de recommandations à cet égard, notamment : (a) le mécanisme d'appel actuellement en place pour les révisions et les réappréciations devrait être autorisé dans les cas de saisie et de confiscation compensatoire; (b) les contrevenants présumés devraient avoir accès automatiquement à toutes les allégations et à tous les rapports concernant leur contravention, et ils devraient avoir le droit de contre-interroger les personnes qui présentent les preuves contre eux; et (c) la Cour fédérale du Canada devrait obtenir le pouvoir d'examiner la décision finale du Ministère concernant la peine.

Bien que le Comité reconnaisse que les peines civiles prévues en vertu de la loi peuvent être importantes, il ne croit pas que le changement législatif recommandé ci-dessus serait justifié. On doit insister pour dire que ce qui est en cause ici, ce sont des sanctions civiles et non des

Étant donné ces chiffres, le Comité estime qu'en termes généraux, les pratiques coercitives du Ministère n'ont pas été excessives. Des saisies commerciales ont été effectuées dans environ seulement 0,0005 p. 100 des cas, soit cinq cas sur 10 000 entrées commerciales; des enquêtes ont été menées dans environ seulement 0,0002 p. 100 des cas, soit deux cas sur 100 000 entrées commerciales.

En dehors de ces données, le Comité croit de toute façon qu'il serait absolument irrégulier que des critères légaux soient établis prescrivant les conditions selon lesquelles des mesures coercitives pourraient être prises. Selon le Comité, agir ainsi restreindrait indûment le pouvoir discrétionnaire du Ministère d'appliquer la loi. À cela s'ajoute le risque que si ces critères étaient promulgués, au lieu de prendre en considération la contravention alléguée, les discussions pour savoir si la mesure coercitive était justifiée ou non dans les circonstances retiendraient toute l'attention.

Pour ces raisons et d'autres, le Comité ne peut pas accepter la recommandation de l'Association concernant des critères légaux.

2. Raisons des mesures

Tel que mentionné plus haut, lorsqu'une saisie ou une confiscation compensatoire est effectuée, les marchandises (ou un montant égal à la valeur à l'acquitté des marchandsises) sont confisquées par l'État, mais une demande d'examen peut être faite auprès du Ministère. Après examen du cas, si le Ministère convient qu'il y a eu contravention, il a le pouvoir de prendre une décision définitive sur la peine correspondante.

L'Association des importateurs canadiens et la Société canadienne des courtiers en douanes se sont plaintes que les renseignements fournis au contribuable, tant en ce qui concerne la saisie ou la confiscation compensatoire que la décision finale s'appliquant à la contravention et à la peine, étaient insuffisants. Faisant observer qu'à cet égard, les raisons données étaient le plus souvent laconiques et que si des détails étaient nécessaires, la demande devait souvent se faire en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, les deux organismes ont demandé que la loi soit modifiée pour exiger que le Ministère fournisse des raisons détaillées de ses interventions et de ses décisions.

Le Comité est en désaccord avec le Ministère qui dit que le fait de fournir au contribuable un sommaire des raisons dans ces cas est suffisant. Tel que mentionné plus haut, les peines civiles dans le cas d'une saisie ou d'une confiscation compensatoire peuvent être considérables. Il ne semble que juste et équitable dans ces circonstances que le contribuable reçoive par écrit les raisons détaillées de la saisie et de la peine connexe. Le Comité recommande donc :

8. Que la loi devrait être modifiée pour exiger que le Ministère fournisse un avis détaillé par écrit des raisons d'une saisie ou d'une confiscation compensatoire et les raisons de la décision finale concernant la contravention et la peine connexe.

3. Délai pour rendre les décisions finales

Lorsqu'une demande d'examen est faite dans le cas d'une saisie ou d'une confiscation compensatoire, il n'y a aucune limite quant au temps que le Ministère peut prendre pour rendre une décision concernant la contravention et la peine connexe.

7. Que la loi devrait également être modifiée pour permettre au Ministre d'accorder une prolongation pouvant aller jusqu'à un an selon les cas, conformément aux critères définis dans la loi, incluant, mais sans s'y limiter, les critères suivants : (a) les cas de difficulté exceptionnelle; (b) lorsque le contribuable est en défaut de se conformer à une demande de renseignements pertinents dans un délai raisonnable; et (c) lorsque le contribuable consent à une prolongation.

C. MESURES D'APPLICATION : SAISIES ET CONFISCATIONS COMPENSATOIRES

Parmi les dispositions de la loi, ce sont celles qui portent sur l'application civile qui ont donné lieu au plus grand nombre de préoccupations. Ce n'est pas étonnant si on pense à l'importance des peines civiles auxquelles s'exposent les contrevenants.

La loi stipule que lorsqu'il y a une raison de croire qu'une contravention a eu lieu, les marchandises peuvent être saisies et, dans ce cas, elles sont automatiquement confisquées par l'État. Si une saisie est impraticable, on pourrait procéder plutôt à une confiscation compensatoire. Dans l'un ou l'autre cas, le contrevenant est responsable en droit civil de la pleine valeur à l'acquisition des marchandises. Une demande d'examen peut cependant être faite auprès du Ministre, et si l'examen confirme la contravention, le Ministre remet habituellement une partie du montant confisqué. La peine civile maximale de la pleine valeur à l'acquisition des marchandises est par conséquent rarement imposée dans la pratique, mais il est courant qu'une pénalité équivalente à trois à quatre fois le montant des droits et des taxes soit prescrite. Comme cela peut représenter des millions de dollars dans certains cas, on comprend que les dispositions relatives à l'application soient d'un intérêt considérable pour le milieu de l'importation.

1. Critères légaux des mesures d'application

L'Association des importateurs canadiens a affirmé que dans les cas de mauvais classement tarifaire ou de sous-évaluation des marchandises, le Ministre avait tendance à invoquer les dispositions de la loi relatives à la saisie ou à la confiscation compensatoire plutôt que de procéder à une révision ou à une réappréciation. Comme la décision du Ministre de choisir la première mesure plutôt que la deuxième semble souvent aléatoire, ce qui crée de l'incertitude ainsi que des variations intentionnelles ou non de traitement, dans des circonstances essentiellement identiques, l'Association a recommandé que les critères ou les règlements précisant les conditions selon lesquelles une mesure d'application pourrait être prise, par opposition au choix d'une révision ou d'une réappréciation, soient établis dans la loi.

Vu les chiffres fournis par le Ministre, le Comité met en doute qu'on ait recours aux mesures coercitives de préférence à un examen administratif comme on semblait le suggérer. Ces chiffres indiquent que sur près de 12 millions d'entrées commerciales pendant l'exercice financier 1990-1991, environ 10 500 saisies ont été effectuées au cours de cette période, dont environ 4 100 saisies commerciales, les autres étant d'ordre technique. En outre, des quelque 4 100 saisies commerciales effectuées, seulement 199 l'ont été à la suite d'une enquête menée en vertu d'un mandat de perquisition. Par contraste avec ces chiffres, le Ministre a procédé à plus de 130 000 révisions et réappréciations, comparativement à environ 412 000 demandes par les contribuables.

Selon le Comité, il devrait être laissé au Ministère, en consultation avec les parties intéressées, de déterminer quels critères seraient appropriés dans les circonstances. Le Comité recommande donc :

4. Que la loi devrait être modifiée pour accorder aux importateurs et aux autres parties concernées un délai d'un an pour demander une révision et une réappréciation.

5. Que la loi devrait en outre être modifiée pour permettre au Ministère d'accorder une prolongation pouvant aller jusqu'à un an dans les cas appropriés, conformément aux critères définis dans la législation qui devraient être établis par le Ministère en consultation avec les parties intéressées.

2. Délai pour rendre les décisions

À l'heure actuelle, il n'y a aucune limite de temps à l'intérieur de laquelle le Ministère doit rendre une décision en réponse à une demande de révision ou de réappréciation. La loi stipule simplement qu'une décision doit être prise «avec une diligence raisonnable».

Affirmant qu'il n'est pas inhabituel que le Ministère rende sa décision plus de 18 mois après qu'une demande d'examen a été faite, l'Association des importateurs canadiens a soutenu qu'un délai ferme devrait être établi dans la législation, car les coûts entraînés par ces délais peuvent être considérables, particulièrement là où l'établissement des prix de vente et les interruptions de trésorerie sont en jeu. L'Association a recommandé qu'un délai de 180 jours pour rendre les décisions soit imposé, et que, si ce délai n'est pas respecté, la demande soit jugée comme ayant été accordée.

Bien qu'il comprenne la position des importateurs, le Ministère s'est prononcé contre un délai ferme. Indiquant la multiplication des demandes de révision et de réappréciation, qui sont passées d'environ 2 500 à environ 11 000 entre avril 1989 et novembre 1991, et soulignant que l'information fournie à l'appui d'une demande d'examen est souvent insuffisante, le Ministère a affirmé qu'un délai légal de 180 jours pourrait conduire à des décisions déraisonnables et éventuellement conflictuelles qui ne permettraient pas l'établissement de conditions sûres pour régler d'une manière cohérente et conséquente des questions similaires.

Conformément à sa conviction que le processus d'examen ne devrait pas se prolonger indéfiniment, le Comité conclut qu'un délai légal de 180 jours pour rendre les décisions devrait être prescrit dans la législation. Toutefois, il n'est pas d'accord avec la position de l'Association des importateurs canadiens voulant qu'une fois le délai expiré, l'évaluation du contribuable concernant sa responsabilité relative aux droits à verser soit automatiquement adoptée. Le Comité voit quel dilemme cela pourrait représenter pour le Ministère et, en conséquence, il n'est pas prêt à aller aussi loin. Dans un effort pour trouver un juste équilibre entre les besoins du milieu de l'importation de prendre des décisions en temps opportun et les besoins du Ministère de disposer d'une certaine souplesse pour s'acquitter de ses responsabilités décisionnelles, le Comité croit que dans ce cas également, le Ministère devrait avoir le pouvoir discrétionnaire d'accorder une prolongation pouvant aller jusqu'à un an selon les cas. Encore là, des critères légaux devraient être établis, définissant les conditions selon lesquelles une prolongation devrait être accordée. Selon le Comité, les critères mentionnés dans une recommandation précédente conviendraient également à cette question. Le Comité recommande donc :

6. Que la loi devrait être modifiée pour exiger que le Ministère rende sa décision concernant une demande de révision ou de réappréciation dans les 180 jours de la date à laquelle la demande a été reçue.

Le Comité croit que les délais actuels devraient être modifiés, mais pas pour la raison invoquée par les courtiers en douanes. Selon le Comité, l'étendue des responsabilités du Ministère diffère réellement de celle des importateurs. Les importateurs n'ont à tenir compte que de leurs propres entrées alors que le Ministère a la responsabilité d'examiner les entrées de tous les importateurs. Il s'agit là de charges bien différentes, si bien que les demandes de «traitement égal» paraissent injustifiées dans les circonstances.

Ce qui est important aux yeux du Comité, c'est que le processus d'examen se déroule le plus rapidement possible. Les importateurs devraient être avisés de leurs obligations le plus tôt possible afin qu'ils puissent planifier efficacement et répercuter les coûts sur leurs clients. Le Comité recommande donc que le délai du Ministère pour procéder à une révision ou à une réappréciation soit réduit de la période actuelle de deux ans à une période d'un an.

Le Comité reconnaît que, dans certains cas, imposer au Ministère un délai d'un an semble peu réaliste. En conséquence, le Ministère devrait avoir un pouvoir discrétionnaire dérogatoire d'accorder une prolongation pouvant aller jusqu'à un an dans des cas désignés. Toutefois, ce pouvoir discrétionnaire ne devrait pas être illimité. Des critères définissant à quel moment il serait approprié que le Ministère accorde une prolongation devraient être établis dans la législation. Selon le Comité, un certain nombre de motifs pourraient être invoqués à l'appui d'une dérogation, notamment : (a) lorsque le cas présente une difficulté exceptionnelle; (b) lorsque le contribuable est en défaut de se conformer à une demande de renseignements pertinents dans un délai raisonnable; et (c) lorsque le contribuable consent à une prolongation. Ces critères ne doivent pas être considérés comme exhaustifs. S'il existe d'autres motifs valables d'accorder une prolongation, ils devraient également être pris en considération. Par conséquent, le Comité recommande :

2. **Que la loi devrait être modifiée pour accorder au Ministère un délai d'un an pour procéder à une révision et à une réappréciation.**
3. **Que la loi devrait également être modifiée pour permettre au Ministère d'accorder au Ministère une prolongation pouvant aller jusqu'à un an selon les cas, conformément aux critères définis dans la loi, incluant, mais sans s'y limiter, les critères suivants : (a) les cas de difficulté exceptionnelle; (b) lorsque le contribuable est en défaut de se conformer à une demande de renseignements pertinents dans un délai raisonnable; et (c) lorsque le contribuable consent à une prolongation.**

Bien que les importateurs n'aient droit qu'à un délai de 90 jours pour demander une révision ou une réappréciation, le Comité constate que, comme pratique de politique écrite, le Ministère accepte d'examiner toutes les demandes si elles sont soumises moins d'un an après la date de la première évaluation. Le Ministère a indiqué que ce délai d'un an était adapté aux réalités commerciales actuelles de décisions d'achat au moment adéquat et d'établissement rapide des prix, et offrait aux importateurs suffisamment de temps pour vérifier leurs dossiers et prendre la décision de demander ou non un examen.

Le Comité convient que le fait d'accorder au contribuable un délai d'un an pour demander une révision ou une réappréciation serait suffisant dans la plupart des cas. Cependant, encore là, il pourrait être inadéquat dans certains cas, de sorte que cette disposition devrait également permettre au Ministère d'accorder une prolongation pouvant aller jusqu'à un an conformément aux critères exposés dans la législation. Le Comité ne fait aucune recommandation sur ce que devraient être ces critères, autrement que pour affirmer qu'ils devraient être strictement définis.

PARTIE 2 : Préoccupations et recommandations particulières

A. DÉFINITIONS

Bien que la Loi sur les douanes s'intéresse principalement aux importations, elle ne définit pas le terme «importateur». L'Association des importateurs canadiens a instamment demandé que ce terme soit défini afin de dissiper les doutes actuels et d'assurer une application uniforme de la loi.

Admettant que l'absence de définition légale pouvait causer certains problèmes dans la pratique, le Ministère a affirmé dans sa réponse qu'il avait tenté à plusieurs reprises de formuler une définition satisfaisante, mais qu'il a échoué chaque fois. Il a fait observer que le terme n'était pas clairement défini dans d'autres secteurs de compétence et qu'étant donné la complexité croissante des transactions commerciales, il était peut-être préférable et suffisant que le terme soit laissé sans définition et que son sens soit déterminé suivant les conditions de l'importation en question.

Dans la mesure du possible, le Comité croit qu'il devrait y avoir une précision dans la loi, surtout que la loi se réfère expressément aux «importateurs» à plusieurs reprises et établit certaines responsabilités connexes. Cependant, le Comité reconnaît qu'arrêter une définition ne s'avère pas une tâche facile. C'est pourquoi il recommande que le Ministère travaille avec les parties intéressées, en particulier l'Association des importateurs canadiens, pour voir s'il est possible de trouver une définition adéquate. Si cela s'avère impossible, au moins un effort collectif aura-t-il été tenté. Le Comité recommande donc :

1. Que le Ministère devrait travailler avec les parties intéressées, en particulier l'Association des importateurs canadiens, pour voir s'il est possible d'arrêter une définition adéquate du terme «importateur».

B. RÉAPPRÉCIATIONS ET RÉVISIONS

1. Délai pour demander une réappréciation et une révision

Lorsque des marchandises sont importées dans le pays, une première évaluation est faite concernant la valeur des droits à verser, et une première décision est prise concernant leur provenance et leur classement tarifaire. Si cette première évaluation ne leur convient pas, les importateurs ont un délai de 90 jours pour demander une révision ou une réappréciation, bien que ce délai puisse être prolongé jusqu'à deux ans à la discrétion du Ministère. Le Ministère a généralement à son tour un délai de deux ans pour examiner les premières évaluations et procéder à une révision ou à une réappréciation par lui-même.

L'Association des importateurs canadiens et la Société canadienne des courtiers en douanes ont chacune demandé que le délai de 90 jours des importateurs soit porté à deux ans de plein droit, la première pour le motif que l'échéance actuelle est insuffisante et la deuxième pour le motif que les intérêts de la justice et de l'équité seraient mieux servis si les droits de l'État et du contribuable étaient placés sur un pied d'égalité.

En réalité, le mandat du Comité était très restreint. Il se limitait à un examen des dispositions et de l'application de la loi elle-même et non pas des lois ou des programmes sous-jacents, que la loi visait à administrer.

Le Comité visait les objectifs suivants en formulant ses recommandations : dans la mesure du possible, la loi devrait présenter des certitudes, elle devrait s'appliquer équitablement et finalement, et le processus de règlement des différends devrait être le plus efficace possible pour s'assurer que les décisions d'affaires peuvent être prises rapidement. Ces objectifs, de l'avis du Comité, seraient atteints si les recommandations étaient mises en oeuvre.

en existe d'autres moins connues comme la Loi sur les commissions portuaires de Hamilton, la Loi sur les privilèges et immunités de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et la Loi sur les bateaux sauveteurs des États-Unis.

La Direction des douanes de Canada emploie environ 7 700 personnes. Les données antérieures indiquent que le personnel des Douanes traite en moyenne chaque année plus de 80 millions de voyageurs, 30 millions de moyens de transport et 11 millions d'importations commerciales; les Douanes perçoivent des droits de plus de 5 milliards de dollars sur les marchandises importées et elles intentent quelque 20 000 poursuites concernant l'application de la loi, dont environ 5 000 cas font l'objet d'appels.

Durant sa comparution devant le Comité le 8 octobre 1991, la Sous-ministre adjointe de la Direction des programmes douaniers, Mme Sheila Batchelor, a déclaré que la mise en oeuvre de la nouvelle loi se déroulait mieux que prévu. Mme Batchelor a attribué cela, du moins en partie, au fait que le dépôt des projets de loi précédents au Parlement en 1978, 1983 et 1984 avait permis aux parties intéressées de peaufiner les principes à inclure dans la nouvelle loi. Rappelant par ailleurs que le Ministère avait entrepris une importante campagne d'information publique au sujet des modifications imminentes, la Sous-ministre adjointe a déclaré qu'il restait encore quelques améliorations mineures à apporter à la nouvelle loi mais que, dans l'ensemble, son application se déroulait bien. La Sous-ministre adjointe a ajouté qu'aucun problème important relié à la loi n'avait été porté à l'attention du ministre du Revenu national ou de ses représentants, et elle a indiqué qu'en adoptant le projet de loi C-59, le Parlement avait apparemment établi un équilibre efficace.

Le fait que si peu de groupes ait manifesté leur intérêt à comparaître devant le Comité semble renforcer le point de vue de la Sous-ministre adjointe selon lequel en adoptant le projet de loi C-59, le Parlement avait apparemment établi un équilibre efficace. Toutefois, d'après les soumissions reçues, le Comité n'est pas tout à fait d'accord avec la remarque selon laquelle seules quelques améliorations mineures étaient nécessaires. Plusieurs préoccupations ont été formulées et, à notre avis, elles avaient plus d'importance que cela. Cependant, force est d'admettre que ces préoccupations portaient surtout sur l'application de la loi et sur les améliorations à apporter à la loi au chapitre de l'efficacité et de l'impartialité. Aucune préoccupation n'était assez importante, toutefois, pour justifier des changements de fond à la loi.

Compte tenu du grand volume de voyageurs et de biens qui sont traités chaque année et des ressources limitées pour s'acquitter de cette tâche, le Comité croit que dans l'ensemble, le Ministère a fait un bon travail d'application de la loi. Des erreurs ont été commises qui auraient pu être évitées avec un peu plus d'attention. Dans une certaine mesure toutefois, les erreurs de jugement sont inévitables. À la lumière des preuves qui lui ont été présentées, le Comité n'a pas de raison de croire que ces erreurs sont fréquentes. En fait, plusieurs témoins ont indiqué que la relation de travail qui existait entre le Ministère et eux-mêmes était positive. Le Comité félicite le Ministère à cet égard et ne peut que l'encourager à continuer dans cette voie.

Le reste du présent rapport fait état des préoccupations énoncées par les témoins et les modifications que le Comité recommande en réponse à ces préoccupations. Il convient de noter qu'il n'était pas du ressort du Comité de se pencher sur des problèmes comme le magasinage transfrontalier. Des questions comme celle-ci sont appelées à des examens politiques qui dépassent largement les paramètres législatifs de la Loi sur les douanes. Cette loi est de nature administrative. À ce titre, elle n'établit pas de politique financière, commerciale, d'immigration ou autre. Elle ne sert qu'à mettre en application les politiques que les décideurs pertinents ont mises en oeuvre.

La Loi sur les douanes de 1986 compte 168 articles applicables. Elle comporte sept parties, à savoir :

- Elle a permis la mise en oeuvre des nouvelles procédures d'évaluation rendues nécessaires par l'adhésion du Canada au Code de la valeur en douanes, institué en vertu de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (le GATT).
- Elle a créé des mécanismes de règlement des différends et d'examen judiciaire plus simples et plus transparents et elle a permis de présenter une garantie en lieu et place d'un paiement en cas de différend concernant les droits de douane. Elle a aussi prévu le paiement d'intérêts sur les remboursements.
- Elle a réduit de 500 grammes à 30 grammes le poids limite des envois postaux pouvant faire l'objet d'ouverture afin de faciliter la détection de produits de contrebande. Elle a supprimé les mandats de main-forte et révisé les dispositions d'exécution de manière à les rendre conformes à la Charte canadienne des droits et libertés.
- Enfin, elle a conféré au Gouverneur en conseil et au Ministre des pouvoirs accrus qui leur permettraient de répondre à l'évolution du monde des affaires.

- La Partie I (articles 3 à 10) concerne l'application générale de la loi et contient un certain nombre d'articles relatifs aux bureaux et installations douaniers et à l'agrément des courtiers et agents de douane.
- La Partie II (articles 11 à 43) régit l'entrée des marchandises et des personnes au Canada. Elle définit les responsabilités et obligations des personnes qui viennent au Canada et de celles qui s'adonnent à l'importation, au transport ou à l'entreposage de marchandises en provenance de l'étranger.
- La Partie III (articles 44 à 72.1) concerne l'évaluation des marchandises et le calcul des droits. Elle prescrit la manière d'effectuer l'appréciation des marchandises aux fins des douanes, et la façon de déterminer l'origine et le classement tarifaire des marchandises. Elle prescrit également les délais applicables aux appréciations et classements tarifaires et elle régit le réexamen administratif de l'appréciation et du classement, ainsi que les appels judiciaires.
- La Partie IV (articles 73 à 94) régit la diminution des droits, le remboursement, les drawbacks et les remises.
- La Partie V (articles 95 à 97.2) contient des dispositions relatives aux exportations.
- La Partie VI (articles 98 à 163) concerne le contrôle d'application et les dispositions relatives à la perception des droits.
- La Partie VII (articles 164 à 168) définit les pouvoirs réglementaires du Gouverneur en conseil et contient des dispositions relatives à l'examen parlementaire.

Il convient de souligner que la Loi sur les douanes n'est pas une loi fiscale. Elle confère le pouvoir d'administrer et de percevoir les droits et taxes imposés en vertu d'autres lois, notamment le Tarif des douanes, la Loi sur la taxe d'accise, la Loi sur l'accise et la Loi sur les mesures spéciales d'importation. La loi régit également les déplacements transfrontaliers des personnes, des marchandises et des moyens de transport afin d'assurer leur conformité à la législation canadienne. À l'heure actuelle, le Ministère administre pour d'autres ministères plus de 70 lois fédérales. Parmi les plus connues, on compte la Loi sur l'immigration, la Loi sur les licences d'exportation et d'importation, la Loi sur les stupéfiants et la Loi sur les aliments et drogues, mais il

PARTIE 1 : La Loi sur les douanes de 1986

A. UN BREF HISTORIQUE

La nouvelle Loi sur les douanes de 1986 a été amenée par le projet de loi C-59 le 25 juin 1985, par l'ancien ministre du Revenu national, l'honorable Elmer Mackay. Cette loi était la première grande révision de la Loi sur les douanes dans plus d'un siècle. En effet, la loi précédente, qu'a remplacée la nouvelle loi, n'avait pas fait l'objet d'une révision systématique depuis sa promulgation, environ vingt ans avant la Contédération.

Le projet de loi C-59 était le fruit de nombreuses années d'études et succédait à plusieurs mesures législatives qui n'avaient pas abouti. Plusieurs propositions visant à moderniser la Loi sur les douanes avaient été déposées par le gouvernement libéral précédent, notamment le projet de loi C-44, en avril 1978; le projet de loi C-162, en juin 1983 et enfin, le projet de loi C-6, déposé en janvier 1984. Ces projets de loi ont tous été abandonnés au feuillet, mais ils ont donné aux parties intéressées la possibilité de commenter les mesures proposées. Par conséquent, au moment du dépôt du projet de loi C-59, on avait eu la possibilité de faire valoir de nombreuses préoccupations et d'y donner suite dans la mesure du possible.

Dans l'ensemble, le projet de loi C-59 fut bien accueilli. Son examen au Parlement s'est fait rapidement. En fait, mis à part le ministre du Revenu national et des représentants du gouvernement, seuls trois groupes ont comparu devant le Comité législatif de la Chambre des communes qui étudiait le projet de loi : l'Association des importateurs canadiens, le Syndicat des Douanes et Accise de l'Alliance de la fonction publique du Canada et l'Association canadienne des courtiers en douane (dont le nom depuis est la Société canadienne des courtiers en douane). De ces groupes, seul le dernier a comparu devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce chargé aussi d'examiner le projet de loi.

Bien que préoccupés par certaines dispositions du projet de loi, ces témoins ont exprimé un appui général à son endroit et, mis à part quelques modifications plus ou moins importantes, il a été adopté dans sa forme initiale.

B. LA NOUVELLE LOI

La nouvelle Loi sur les douanes visait à doter la Division des Douanes et Accise de Revenu Canada (appelée ci-après le «Ministère») d'une assise législative moderne, adaptée aux besoins des milieux d'affaires et du public voyageur. La loi a apporté notamment les modifications suivantes :

- Elle a supprimé un certain nombre de dispositions caduques ou contradictoires, comme le pouvoir traditionnel du Gouverneur en conseil de fixer et d'établir des «états unifiés de pureté, de qualité et de potabilité de toutes les espèces de thés importées au Canada.»
- Le cadre législatif a été réorganisé de façon plus logique et les diverses procédures douanières ont été simplifiées. À cet égard, la loi a facilité et accéléré la livraison transfrontalière des marchandises en assurant un dédouanement rapide, suivi d'une vérification postérieure et elle a également permis d'appliquer la technologie aux transactions avec les importateurs commerciaux.

La nouvelle Loi sur les douanes a reçu la sanction royale le 13 février 1986. En vertu de l'article 168 de la loi, le Parlement devait entreprendre une étude globale des dispositions de la loi et de ses effets dans les cinq années suivant son adoption. Ce rapport est présenté en réponse à cette obligation légale.

Le Comité spécial chargé de l'examen de la Loi concernant les douanes (appelé ci-après «le Comité») a été créé conformément à un ordre de renvoi adopté à l'unanimité par la Chambre des communes le 18 septembre 1991. Composé de huit membres, le Comité a tenu des audiences publiques en octobre et en décembre 1991, et puis en février 1992. Au cours de ces audiences, des représentants de Douanes et Accise, au ministère du Revenu national et les trois organismes suivants : La Société canadienne des courtiers en douanes, l'Association des importateurs canadiens et l'Association canadienne des entrepôts routiers d'attente ont fait des présentations au Comité. Plusieurs organismes représentant les intérêts des consommateurs, des entreprises et des travailleurs étaient aussi invités à faire des présentations au Comité, mais tous ont refusé.

Le Comité n'a reçu que les notes écrites remises par les personnes qui ont témoigné au Comité et une lettre transmise par l'Association des exportateurs canadiens.

Les membres du Comité désirent remercier les trois organisations qui se sont présentées. Le présent rapport n'aurait pas été possible sans leur contribution. Nous aimerions aussi remercier les représentants ministériels qui, en plus de s'être présentés au Comité à deux reprises, ont eu l'amabilité de fournir des renseignements supplémentaires sur demande.

Le présent rapport se divise en deux parties. La première partie contient des renseignements documentaires sur la Loi sur les douanes de 1986 et présente des observations sur la loi et sur le mandat du Comité. La deuxième partie relève les diverses préoccupations qu'ont soulevées les témoins qui ont comparu au Comité et énonce les recommandations connexes.

Table des matières

| | |
|--|----|
| INTRODUCTION | 1 |
| PARTIE 1 : LA LOI SUR LES DOUANES DE 1986 | 3 |
| A. Un bref historique | 3 |
| B. La nouvelle loi | 3 |
| PARTIE 2 : PRÉOCCUPATIONS ET RECOMMANDATIONS PARTICULIÈRES | 7 |
| A. DÉFINITIONS | 7 |
| B. RÉAPPRÉCIATIONS ET RÉVISIONS | 7 |
| 1. Délai pour demander une réappréciation et une révision | 7 |
| 2. Délai pour rendre les décisions | 9 |
| C. MESURES D'APPLICATION: SAISIES ET CONFISCATIONS | 10 |
| COMPENSATOIRES | 10 |
| 1. Critères légaux des mesures d'application | 10 |
| 2. Raisons des mesures | 11 |
| 3. Délai pour rendre les décisions finales | 11 |
| 4. Responsabilité et procédure | 12 |
| D. RÉAFFECTATIONS | 13 |
| E. ENTREPÔTS D'ATTENTE ROUTIERS | 16 |
| F. DÉCISIONS ANTICIPÉES | 17 |
| G. ZONES DE LIBRE-ÉCHANGE | 17 |
| LISTE DES RECOMMANDATIONS | 19 |
| DEMANDE D'UNE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT | 21 |

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le Comité spécial chargé de l'examen de la Loi concernant les douanes

a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément à l'ordre de renvoi de la Chambre des communes en date du mercredi 18 septembre 1991, votre Comité a procédé à l'examen complet des dispositions et de l'application de la Loi concernant les douanes, Lois révisées du Canada, 1985, 2^e supplément, chapitre 1, et a convenu de présenter le rapport suivant :

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux de la Chambre des communes du mercredi 18 septembre 1991

Du consentement unanime, il est ordonné, — Que, en application de l'article 168 de la Loi concernant les douanes, Lois révisées du Canada, 1985, 2^e supplément, chapitre 1, un comité spécial de la Chambre des communes soit chargé de faire un examen complet des dispositions et de l'application de ladite loi et de remettre son rapport à la Chambre au plus tard le 1^{er} mars 1992;

Que ledit comité spécial soit constitué au plus tard cinq jours de séance après l'adoption de la présente motion et soit composé de huit membres; et

Que ledit comité spécial soit investi des pouvoirs conférés aux comités permanents au paragraphe 108(1) du Règlement.

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes

ROBERT MARLEAU

COMITÉ SPÉCIAL CHARGÉ DE L'EXAMEN DE LA
LOI CONCERNANT LES DOUANES

SPECIAL COMMITTEE ON THE ACT RESPECTING
CUSTOMS

Président: Clément Couture

Vice-présidents: Louise Feltham

George Rideout

Members

Ross Belsher

Steve Butland

Girve Fretz

Barry Moore

Joseph Volpe—(8)

Members

Chairman: Clément Couture

Vice-Chairmen: Louise Feltham

George Rideout

Les greffières du Comité

Marie Carrière

Diane Diotte

De la Bibliothèque du Parlement:

Monique Hébert, attachée de recherche

From the Library of Parliament:

Monique Hébert, Research Officer

(Quorum 5)

Marie Carrière

Diane Diotte

Clerks of the Committee

Le mercredi 5 février 1992:

Guy Ricard remplace Barry Moore.

Le mardi 18 février 1992:

Barry Moore remplace Guy Ricard.

Conformément à l'Ordre adopté par la Chambre des communes

Commons on October 7, 1991

On Wednesday, February 5, 1992:

Guy Ricard replaced Barry Moore.

On Tuesday, February 18, 1992:

Barry Moore replaced Guy Ricard.

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre
des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada KIA 0S9

Published under authority of the Speaker of the
House of Commons by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada KIA 0S9



Procès-verbaux et témoignages du Comité spécial chargé de

l'examen de la

Loi concernant les Douanes

Act Respecting Customs

Committee on the

Minutes of Proceedings and Evidence of the Special

CONCERNANT:

Ordre de renvoi de la Chambre des communes en date du
mercredi 18 septembre 1991—Examen complet des
dispositions et de l'application de la *Loi concernant les*
douanes (Lois révisées du Canada 1985, 2^e supplément,
Chapitre 1)

Y COMPRIS:

Le rapport à la Chambre

INCLUDING:

The Report to the House

Order of Reference from the House of Commons dated
Wednesday, September 18, 1991—Comprehensive
review of the provisions and operation of *An Act respecting*
Customs (Chapter 1, 2nd Supplement, Revised Statutes of
Canada 1985)

LOI SUR LES DOUANES

Le Rapport du Comité spécial chargé de l'examen
des dispositions et de l'application de la loi

CLÉMENT COUTURE, DÉPUTÉ
Président

Février 1992

Février 1992

CLÉMENT COUTURE, DÉPUTÉ
Président

Le Rapport du Comité spécial chargé de l'examen
des dispositions et de l'application de la loi

LOI SUR LES DOUANES

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA





CANADA

INDEX

SPECIAL COMMITTEE ON THE

Act Respecting Customs

HOUSE OF COMMONS



| | | | | | | |
|------------|---|-----------|---|-------------|---|-----------------|
| Issues 1-5 | • | 1991-1992 | • | 3rd Session | • | 34th Parliament |
|------------|---|-----------|---|-------------|---|-----------------|

Published under authority of the Speaker of the House of Commons
by the Queen's Printer for Canada.

Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des
communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.

En vente: Groupe Communication Canada — Édition,
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9

GUIDE TO THE USER

This index is subject-based and extensively cross-referenced. Each issue is recorded by date; a list of dates may be found on the following page.

The index provides general subject analysis as well as subject breakdown under the names of Members of Parliament indicating those matters discussed by them. The numbers immediately following the entries refer to the appropriate pages indexed. The index also provides lists.

All subject entries in the index are arranged alphabetically, matters pertaining to legislation are arranged chronologically.

A typical entry may consist of a main heading followed by one or more sub-headings.

Income tax

Farmers

Capital gains

Cross-references to a first sub-heading are denoted by a long dash.

Capital gains *see* Income tax—Farmers

The most common abbreviations which could be found in the index are as follows:

1r, 2r, 3r, = first, second, third reading A = Appendix amdt. = amendment Chap = Chapter
g.r. = government response M. = Motion o.q. = oral question qu. = question on the
Order Paper R.A. = Royal Assent r.o. = return ordered S.C. = Statutes of Canada
S.O. = Standing Order

Political affiliations:

| | |
|----------|--------------------------|
| BQ | Bloc Québécois |
| Ind | Independent |
| Ind Cons | Independent Conservative |
| L | Liberal |
| NDP | New Democratic Party |
| PC | Progressive Conservative |
| Ref | Reform Party of Canada |

**For further information contact the
Index and Reference Service — (613) 992-8976
FAX (613) 992-9417**

INDEX

HOUSE OF COMMONS SPECIAL COMMITTEE

THIRD SESSION—THIRTY-FOURTH PARLIAMENT

DATES AND ISSUES

—1991—

October: 2nd, 8th, 1.

November: 7th, 20th, 28th, 2.

December: 5th, 3.

—1992—

February: 4th, 4; 5th, 11th, 18th, 5.

Agriculture

- Custom combining, United States, 1:38
- See also* Animals, livestock

Airports

- Customs operations, 1:32-3

Animals, livestock

- Exporting, 1:36-7

Appeals *see* Customs**Appendices**

- National Revenue Department, Technical Amendments to the Customs Act (and Explanatory Notes), 4A:1-16

Automobiles

- United States purchases, free trade agreement applying, 1:37-8

Batchelor, Sheila (National Revenue Department)

- Customs Act, review, comprehensive, Committee study, 1:15-26, 28-38

Belsher, Ross (PC—Fraser Valley East; Parliamentary Secretary to Minister of Fisheries and Oceans and Minister for the Atlantic Canada Opportunities Agency from May 8, 1991 to May 7, 1992) (Acting Chairman)

- Customs, 2:12, 19-20; 3:11-2; 4:22-3
- Customs Act, review, comprehensive, Committee study, 2:11-3, 17-20; 3:10-2, 22, 26; 4:22-3
- Customs brokers, 2:13, 18
- Procedure and Committee business
 - Business meetings, M. (Moore), 1:10-1
 - Chairman, M. (Moore), 1:8
 - Organization meeting, 1:8-11
 - Printing minutes and evidence, M. (Rideout), 1:9
 - Quorum, 1:9
 - Vice-Chairmen, M. 1:8

References

- Acting Chairman, taking Chair, 5:23
- In camera* meetings, 2:4; 5:23-4

Blaikie, William (NDP—Winnipeg Transcona)

- Committee, 1:12
- Procedure and Committee business
 - Briefs, M., 1:13
 - Business meetings, M. (Moore), 1:10-1
 - Departmental officials, 1:15
 - Meetings, 1:14
 - Organization meeting, 1:8-15
 - Printing minutes and evidence, M. (Rideout), 1:9

Border crossings

- Customs operations, variances, 1:24-5
- Express lanes, experiment, 1:29-30
- Infrastructure, concerns, 1:24, 30
- Record-keeping, length of trips, declarations, 4:15-6

Brimble, Brian (National Revenue Department)

- Customs Act, review, comprehensive, Committee study, 4:4-20, 22-3

Brokers *see* Customs brokers**Business**

- Competitiveness, Customs, relationship, 1:18

Butland, Steve (NDP—Sault Ste. Marie)

- Canadian Society of Customs Brokers, 2:13-4
- Customs, 2:14, 18; 3:14
- Customs Act, review, comprehensive, Committee study, 2:13-4, 17-8; 3:13-4
- Customs brokers, 2:14, 17
- Manufacturing industry, 3:13
- References, *in camera* meetings, 2:4; 5:24

Canada-United States Free Trade Agreement *see* Automobiles; Customs**Canadian Association of Customs Brokers**

- New name, 2:7
- See also* Canadian Society of Customs Brokers; Organizations appearing

Canadian Charter of Rights and Freedoms *see* Customs Act**Canadian Highway Sufferance Warehouse Association** *see* Organizations appearing**Canadian Importers Association**

- National Revenue Department consultations, 3:4
- See also* Organizations appearing

Canadian Society of Customs Brokers

- National Revenue Department consultations, other organizations, 2:13-4, 16
- Representation, 2:7

Carrière, Marie (Committee Clerk)

- Procedure and Committee business, printing minutes and evidence, 1:9

Charter of Rights and Freedoms *see* Canadian Charter of Rights and Freedoms**Combining** *see* Agriculture**Committee**

- Mandate, 1:12
- See also* Orders of Reference; Procedure and Committee business

Competition *see* Business**Computer technology equipment**

- Importing, 2:9; 4:18

Court cases *see* Customs**Couture, Clément** (PC—Saint-Jean) (Chairman)

- Customs, 3:17-8; 4:13-4
- Customs Act, review, comprehensive, Committee study, 3:17-8; 4:13-4
- Procedure and Committee business
 - Briefs, distributing, M. (Blaikie), 1:13
 - Business meetings, *in camera*, M. (Moore), 1:9-11
 - Committee name, M. (Feltham), 1:9
 - Departmental officials, inviting, 1:15; 3:27
 - Documents
 - Appending to minutes and evidence, M. (Feltham), 4:23
 - Tabling, 4:13
 - Meetings, scheduling, 1:13-4; 3:27
 - Organization meeting, 1:8-15
 - Questioning of witnesses, Chairman's discretion, 1:11
 - Quorum, meeting and receiving/printing evidence without, 1:9

Couture, Clément—Cont.Procedure and Committee business—*Cont.*

Rooms, availability, 4:23

Staff

Library of Parliament researcher, M. (Rideout), 1:11

Support, M. (G. Wilson), 1:13

Vice-Chairmen, election

M. (Belsher), 1:8

M. (Volpe), 1:8

Witnesses

Expenses, M. (Feltham), 1:12

Selecting, 1:12-3

References, election as Chairman, 1:8

Cross-border shopping *see* Customs**Customs**Appeals, dispute settlement mechanisms, 1:16-7, 28-9, 33-6;
2:8, 20-1; 3:6-7, 12; 4:7-8

Canada-United States Free Trade Agreement, impact, 1:28-9

Court cases, 3:10, 15, 17

Cross-border shopping, relationship, 1:30

Exemptions, free trade zones, 3:9, 17-8; 4:11, 13-4

Goods, inspecting, 2:18

Heinrich article, 1:33-4

History, legislation, reform, 1:19-20

Information/misinformation, providing, 1:18, 35

Operations, modernizing, 1:20-1

Other government departments, relationship, 1:18-9, 36

Paperwork, handling, 1:20, 27

Penalties, 2:11; 3:5-8, 11-2, 16-7; 4:7-9

Provincial sales taxes, collecting, 1:29

Seizures, 2:8-9, 11-2, 14; 3:6, 14-5; 4:6-7, 16-7

Tariff classification, redetermination/reappraisal process,

2:8-12, 15, 19-22; 4:5, 9, 11, 14-5, 17-9, 22-3

Seizures, comparing, 3:7, 11-3; 4:15

Voluntary compliance, 2:19

See also Airports; Border crossings; Business**Customs Act**

Amendments

Regulations, application, 3:10

Technical, 4:13

See also Appendices

Canadian Charter of Rights and Freedoms, compliance, 1:23

Definitions, "importer", 3:9-10; 4:10

Governor in Council role, 1:20, 31-2

Purpose, 1:16, 30

Reform, client consultation, 1:37

Review, comprehensive, Committee study, 1:15-39; 2:6-22;
3:4-27; 4:4-23*In camera* meetings, 2:3-4; 5:23-4*See also* Orders of Reference; Report to House

Review provisions, necessity, 1:22-3

United States Tariff Act, comparing, 3:7-8; 4:8

1986, implementation, 1:21-2

Customs Act Special Committee *see* Committee**Customs brokers**

Goods, handling, volume, 2:13

Liability, 2:8, 14, 16-20; 4:5-6

Role, 2:7-8

Customs officers

Role, 1:16-7

Subjective/discretionary powers, 1:23, 34; 2:11, 16

Customs tariff

Duty rates, codes, complexity, 1:25-6

Finance Department jurisdiction, 4:14

See also Customs—Tariff classification**Dattu, Riyaz** (Canadian Importers Association)Customs Act, review, comprehensive, Committee study,
3:5-8, 10-7**Department of National Revenue** *see* National Revenue
Department**Diamond, Garnet** (Canadian Association of Customs Brokers)Customs Act, review, comprehensive, Committee study,
2:11-2, 19, 21-2**Documents** *see* Appendices**Du Vernet, Christopher** (Canadian Highway Sufferance
Warehouse Association)Customs Act, review, comprehensive, Committee study,
3:18-26**Exports** *see* Animals, livestock**Feltham, Louise** (PC—Wild Rose) (Vice-Chairman)

Airports, 1:32-3

Border crossings, 4:15-6

Customs, 2:20; 4:14-5

Customs Act, review, comprehensive, Committee study, 1:32;
2:20; 4:14-7, 23

Procedure and Committee business

Business meetings, M. (Moore), 1:10

Committee name, M. 1:9

Documents, M., 4:23

Meetings, scheduling, 1:14, 38

Organization meeting, 1:8-10, 12, 14

Questioning of witnesses, 4:16-7

Witnesses

M., 1:12

Reinviting, 1:38

References

Election as Vice-Chairman, 1:8

In camera meetings, 2:3-4; 5:23-4

Vice-Chairman taking Chair, 1:15; 2:4

Finance Department *see* Customs tariff**Free trade** *see* Canada-United States Free Trade Agreement**Free trade zones** *see* Customs—Exemptions**Fretz, Girve** (PC—Erie)

Customs Act, review, comprehensive, Committee study, 2:20

Customs brokers, 2:20

References, *in camera* meetings, 2:3-4; 5:23-4**Girard, Paul** (National Revenue Department)

Customs Act, review, comprehensive, Committee study, 4:13

Goods and services tax *see* Manufacturing industry**Gottlieb, Richard** (Canadian Importers Association)Customs Act, review, comprehensive, Committee study,
3:8-10, 12, 17-8

Government departments *see* Customs—Other government departments

Government departments appearing *see* Organizations appearing

Governor in Council *see* Customs Act

Gustafson, Leonard (PC—Souris—Moose Mountain; Parliamentary Secretary to Prime Minister from May 8, 1991 to May 7, 1992)

Agriculture, 1:38

Animals, livestock, 1:36

Automobiles, 1:37-8

Border crossings, 1:24-5

Customs, 1:27, 36

Customs Act, review, comprehensive, Committee study, 1:24-7, 36-8

Customs tariff, 1:25-6

Heinrich, Werner *see* Customs

Highway sufferance warehouses

Functions, operations, 3:18-9, 23-5

Liability, standards of care, 3:20-1; 4:11

Licences, issuing, cancelling, 3:22-3, 25-6; 4:11-3

Lien rights, 3:21-2; 4:11

In camera meetings *see* Procedure and Committee business

Importer *see* Customs Act—Definitions

Imports *see* Computer technology equipment

Jewelry

Duties/taxes, enforcing, 4:20-2

Lien rights *see* Highway sufferance warehouses

Livestock *see* Animals, livestock

Manufacturing industry

Goods and services tax, impact, 3:13-4

McArthur, Donald R. (Canadian Importers Association)

Customs Act, review, comprehensive, Committee study, 3:4-5

Moir, Greg (Canadian Highway Sufferance Warehouse Association)

Customs Act, review, comprehensive, Committee study, 3:26

Moore, Barry (PC—Pontiac—Gatineau—Labelle; Parliamentary Secretary to Minister of National Revenue from May 8, 1991 to May 7, 1992)

Customs Act, review, comprehensive, Committee study, 1:30-2; 3:25-6

Highway sufferance warehouses, 3:25-6

Procedure and Committee business

Business meetings, M., 1:9

Chairman, M., 1:8

Departmental officials, 1:15

Minister, 1:12-3

Organization meeting, 1:8-9, 12-3, 15

Printing minutes and evidence, M. (Rideout), 1:9

Witnesses, 1:12

References, *in camera* meetings, 2:3-4; 5:24

National Revenue Department *see* Appendices; Canadian Importers Association; Canadian Society of Customs Brokers; Organizations appearing

Orders of Reference

Committee membership, 1:5

Customs Act, review, comprehensive, 1:3

Organization meeting *see* Procedure and Committee business

Organizations appearing

Canadian Association of Customs Brokers, 2:6-22

Canadian Highway Sufferance Warehouse Association, 3:18-26

Canadian Importers Association, 3:4-18

National Revenue Department, 1:15-38; 4:4-23

See also individual witnesses by surname

Penalties *see* Customs

Poissant, Réjean (Canadian Association of Customs Brokers)
Customs Act, review, comprehensive, Committee study, 2:10

Procedure and Committee business

Acting Chairman, taking Chair, 5:23

Briefs

Distributing, language received/translation to follow,

M. (Blaikie), 1:13, agreed to, 6

Inviting submissions, 2:3, agreed to

Business meetings, *in camera*, 2:3-4

Transcript retaining/destroying, M. (Moore), 1:9-11, withdrawn

Chairman

Election, M. (Moore), 1:8, agreed to, 6

See also Procedure and Committee business—Questioning of witnesses

Committee name, M. (Feltham), 1:9, agreed to, 6

Departmental officials, inviting, 1:15, agreed to, 6; 3:27

Documents

Appending to minutes and evidence, M. (Feltham), 4:23, agreed to, 3

Tabling, 4:13

Witness providing, 1:21

In camera meetings, 2:3-5; 5:23-4

Transcripts, destroying, 5:24, agreed to

See also Procedure and Committee business—Business meetings

Meetings, scheduling, 1:13-4, 38; 2:4, agreed to; 3:27

Membership, 1:4

Minister appearing, 1:12-3

Organization meeting, 1:8-15

Printing minutes and evidence, M. (Rideout), 1:8-9, agreed to, 6

Questioning of witnesses

Chairman's discretion, 1:11-2

Replies, deferring, 4:16-7

Quorum, meeting and receiving/printing evidence without, 1:9, agreed to, 6

Report to House

Draft, as amended, adopting, Chairman or other Member tabling in House, 5:24, agreed to

Editorial/typographical changes, Chairman authorized to make, 5:24, agreed to

Government response, requesting, 5:24, agreed to

Printing, bilingual tumble format, distinctive cover, 5:24, agreed to

Rooms, availability, 4:23

Slide presentation, 1:16

Procedure and Committee business—Cont.

Staff

- Library of Parliament researcher, hiring, M. (Rideout), 1:11, agreed to, 6
- Support, hiring, M. (G. Wilson), 1:13, agreed to, 6

Vice-Chairmen

Election

- M. (Belsher), 1:8, agreed to, 6
- M. (Volpe), 1:8, agreed to, 6
- Taking Chair, 1:15; 2:4

Witnesses

- Expenses, Committee paying, M. (Feltham), 1:12, agreed to, 6
- Inviting, 2:3-4, agreed to
- Reinviting, 1:38
- Selecting, 1:12-3; 2:4, agreed to

Provinces *see* Customs**Report to House**, 5:1-21**Ricard, Guy** (PC—Laval-Ouest)

- References, *in camera* meetings, 5:23

Richardson, Carol (Canadian Association of Customs Brokers)

- Customs Act, review, comprehensive, Committee study, 2:11, 13-4, 18

Rideout, George S. (L—Moncton) (Vice-Chairman)

- Border crossings, 1:29-30
- Customs, 1:28-9
- Customs Act, review, comprehensive, Committee study, 1:27-30

Procedure and Committee business

- Briefs, M. (Blaikie), 1:13
- Business meetings, M. (Moore), 1:10-1
- Chairman, M. (Moore), 1:8
- Departmental officials, 1:15
- Meetings, 1:13-4
- Organization meeting, 1:8-15
- Printing minutes and evidence, M., 1:8-9
- Questioning of witnesses, 1:12
- Quorum, 1:9
- Staff, M., 1:11
- Vice-Chairmen, 1:8

References

- Election as Vice-Chairman, 1:8
- In camera* meetings, 2:3; 5:23-4

Robinson, Richard (Canadian Association of Customs Brokers)

- Customs Act, review, comprehensive, Committee study, 2:6-10, 12-21

Seizures *see* Customs**Special Committee on the Act Respecting Customs** *see* Committee**Sufferance warehouses** *see* Highway sufferance warehouses**Tariffs** *see* Customs tariff**Taxes** *see* Customs—Provincial sales taxes; Jewelry; Manufacturing industry**United States** *see* Agriculture; Automobiles; Canada-United States Free Trade Agreement**United States Tariff Act** *see* Customs Act**Volpe, Joseph** (L—Eglinton—Lawrence)

- Airports, 1:33; 4:19-22
- Canadian Society of Customs Brokers, 2:16
- Computer technology equipment, 2:9; 4:18
- Customs, 1:24, 33-5; 2:10-1, 15, 21-2; 4:17-9
- Customs Act, review, comprehensive, Committee study, 1:22-4, 33-6, 38-9; 4:17-22
- Customs brokers, 2:16
- Customs officers, 1:23, 34; 2:4, 16
- Highway sufferance warehouses, 3:23-5
- Jewelry, 4:20-2

Procedure and Committee business

- Meetings, 1:14
- Organization meeting, 1:8, 14
- Vice-Chairmen, M., 1:8
- Witnesses, 1:38

- References, *in camera* meetings, 2:3-4; 5:23-4

Warren, Earle (National Revenue Department)

- Customs Act, review, comprehensive, Committee study, 1:22, 25, 27, 29-30, 32-3, 36-7; 4:16, 20-2

Wilson, Geoff (PC—Swift Current—Maple Creek—Assiniboia)

Procedure and Committee business

- Business meetings, M. (Moore), 1:10
- Organization meeting, 1:8, 10, 13
- Staff, M., 1:13
- Vice-Chairmen, M. (Belsher), 1:8

Witnesses *see* Organizations appearing and *see also* individual witnesses by surname

Témoins

Association canadienne des courtiers en douane, 2:6-22
 Association canadienne des entrepôts routiers d'attente, 3:18-26

Association des importateurs canadiens, 3:4-18

Revenu national, ministère, 1:15-38; 4:4-23

TPS, Voir Taxe sur les produits et services

TPV, Voir Taxes provinciales de vente

Travaux du Comité

Douanes, Loi, dispositions et application, 1:15-39; 2:3-22; 3:4-27; 4:1-23

Travaux futurs, 1:13-5; 2:3-5; 3:27

Vice-président du Comité

Election

Feltham, 1:8

Rideout, 1:8

Voitures, Voir Droits de douane; Libre-échange canado-américain, Accord

Volpe, Joseph (L—Eglington—Lawrence)

Aéroports, douanes, 1:33; 4:19-22

Agents des douanes, 1:23-4, 33-4, 36

Comité, 1:14, 38; 3:27

Séance d'organisation, 1:8

Séances à huis clos, présence, 2:3-5; 5:23-4

Courtiers en douane, 2:16-7

Douanes et Accise, 1:34-6; 2:11

Douanes, Loi, dispositions et application, examen, 1:22-4, 33-6, 38-9; 2:9-11, 15-7, 21-2; 3:23-5; 4:17-22

Douanes, tarif, 2:9-11, 15-6, 21-2; 4:17-9

Entrepôts routiers d'attente, 3:23-4

Postes frontaliers, 1:34; 3:24-5

Warren, Earle (ministère du Revenu national)

Douanes, Loi, dispositions et application, examen, 1:22, 25,

27, 29-30, 32-3, 37; 4:16, 20-2

Wilson, Geoff (PC—Swift Current—Maple Creek—Assiniboia)
 Comité, séance d'organisation, 1:8, 10, 13

| | | | | |
|---|--|---|---|---|
| <p>Greffier du Comité Comité, 1:8-9, 11</p> <p>Gustafson, Leonard (PC—Souris—Moose Mountain; secrétaire parlementaire du premier ministre du 8 mai 1991 au 7 mai 1992)</p> <p>Abellies, 1:37</p> <p>Agents des douanes, 1:24-6</p> <p>Bétail, 1:37</p> <p>Douanes et Accise, 1:36</p> <p>Douanes, Loi, dispositions et application, examen, 1:24-7, 36-8</p> <p>Droits de douane, 1:25-6, 37</p> <p>Libre-échange canado-américain, Accord, 1:37-8</p> <p>Machinerie agricole, 1:38</p> <p>Postes frontalières, 1:27, 36</p> | <p>Hébert, Monique (attaché de recherche du Comité) Comité, séances à huis clos, présence, 2:3-5; 5:23-4</p> <p>Heinrich, Werner. Voir Douanes, Loi</p> <p>Importation, mesures spéciales, Loi «Importateur», définition, 3:9</p> <p>Lancet, Raymond, affaire. Voir Douanes et Accise—Saisie- confiscation</p> <p>Libre-échange canado-américain, Accord (ALE) Véhicules usagés, clauses, 1:37-8</p> <p>Loi concernant les douanes. Voir <i>plutôt</i> Douanes, Loi</p> <p>Machinerie agricole Moissonneuses-batteuses vendues aux États-Unis, entretien, 1:38</p> <p><i>Voir aussi</i> Droits de douanes</p> | <p>Marchandises Exportations, Douanes, Loi, restrictions, 3:9</p> <p>Marchandises, désignation et codification, Système Utilisation, 1:21</p> <p>McArthur, Donald R. (Association des importateurs canadiens) Douanes, Loi, dispositions et application, examen, 3:4-5</p> <p>Ministère du Revenu national. Voir <i>plutôt</i> Revenu national, ministère</p> <p>Moir, Greg (Association canadienne des entrepôts routiers d'attente) Douanes, Loi, dispositions et application, examen, 3:26</p> <p>Moissonneuses-batteuses. Voir Machinerie agricole</p> <p>Moore, Barry (PC—Pontiac—Gatineau—Labelle; secrétaire parlementaire du ministre du Revenu national du 8 mai 1991 au 7 mai 1992)</p> <p>Association canadienne des entrepôts routiers d'attente, 3:26</p> <p>Comité, 1:15</p> <p>Séance d'organisation, 1:8-9, 12-3, 15</p> <p>Séances à huis clos, présence, 2:3-4; 5:24</p> <p>Douanes, Loi, dispositions et application, examen, 1:30-2; 3:25-6</p> <p>Entrepôts routiers d'attente, 3:25-6</p> <p>North Portal. Voir Postes frontalières</p> | <p>Ordre de renvoi Comité spécial, constitution, 1:3-5</p> <p>PAC Stainless Steel Ltd, affaire. Voir Douanes et Accise—Saisie- confiscation</p> <p>Poissant, Réjean (Association canadienne des courtiers en douane) Douanes, Loi, dispositions et application, examen, 2:10</p> <p>Postes frontalières Dédouanement, 3:24-5</p> <p>Marchandises, formalités, 1:27</p> <p>North Portal, camions de bétail, attente, 1:36</p> <p>Saisies, 1:34-5</p> <p>Taxes provinciales de vente, 1:29</p> <p>Voies rapides, expertise, 1:29-30</p> <p>Président du Comité Élection de Courure, 1:8</p> <p>Président suppléant, Belsher, 5:23</p> <p>Procès-verbaux et témoignages Impression, 1:8-9</p> <p>Rapport à la Chambre, 5:vi-ix, 1:21</p> <p>Revenu national, ministère Opinion, 1:22-4; 4:4</p> <p><i>Voir aussi</i> Appendice; Association des importateurs canadiens; Comité—Témoins—Comparution; Courtiers en douane; Douanes, tarif—Marchandises, classification; Témoins</p> <p>Review of the Administrative and Appeal Provisions of the Customs Act, article. Voir Douanes, Loi—Heinrich</p> <p>Ricard, Guy (PC—Laval—Ouest) Comité, séances à huis clos, présence, 5:23</p> <p>Richardson, Carol (Association canadienne des courtiers en douane) Douanes, Loi, dispositions et application, examen, 2:11, 13-4, 18</p> <p>Rideout, George S. (L—Moncton) (vice-président) Comité, 1:13-5</p> <p>Séance d'organisation, 1:8-13</p> <p>Séances à huis clos, présence, 2:3-4; 5:23-4</p> <p>Commerce de détail, 1:30</p> <p>Douanes et Accise, 1:28-9</p> <p>Douanes, Loi, dispositions et application, examen, 1:27-30</p> <p>Postes frontalières, 1:29-30</p> <p><i>Voir aussi</i> Vice-président du Comité—Élection</p> | <p>Roblin Textiles, affaire. Voir Douanes et Accise—Saisie- confiscation</p> <p>Séance d'organisation. Voir Comité</p> <p>Tariff Act. Voir États-Unis</p> <p>Taxe sur les produits et services (TPS). Voir Association des importateurs canadiens</p> <p>Taxes provinciales de vente (TPV). Voir Postes frontalières</p> |
|---|--|---|---|---|

- Diamond, Garnet** (Association canadienne des courtiers en douane)
Douanes, Loi, dispositions et application, examen, 2:11-2, 19, 21-2
- Douanes 2000, projet**
Association des importateurs canadiens, implication, 3:4
- Douanes et Accise**
Appels, nombre, 1:34-6
Déclaration volontaire, 1:35; 2:19
Différends, règlement, 1:16-7, 28-9
Durée du séjour à l'étranger, 4:15-6
Franchise de 300 \$, 4:16
Fraudeurs, 3:15
Inspections, 2:17-8
Légifération par voie de règlements, 1:31-2
Mandat, 1:17-8
Ministères, relations, 1:18-9, 36
Paperrasserie, 2:19-20
Saisie-confiscation
Directives, 3:14-5
Glisic, Alexander, affaire, 3:17
Importateurs, 3:15-6; 4:7-9, 15
Lancio, Raymond, affaire, 3:10, 15
Légitimité, 2:14
Marchandises, 4:16-7
PAC Stainless Steel Ltd., affaire, 3:6
Procédure, 2:11-2
Roblin Textiles, affaire, 3:10
Situation, 3:14-5
Zones de libre-échange, 3:9, 17-8; 4:11, 13-4
Système, comparaison avec les États-Unis, 4:8
- Douanes, Loi**
Classement tarifaire et appréciation de la valeur
Intervention, délai (art. 58), 2:10, 12
Révision (art. 60), 2:8, 20-1; 4:5
Comité, étude, 1:22
Comparaison avec la Loi précédente, 1:19-21
Dispositions et application, examen, 1:15-39; 2:6-22; 3:4-27; 4:4-23; 5:23-4
Gouverneur en Conseil et Ministre, pouvoirs, 1:20-1
Heinrich, Werner, article *Review of the Administrative and Appeal Provisions of Customs Act*, 1:33-5
Importateur
Définition, 3:9-10; 4:10
Documents, vérification (art. 42), 3:11
«Infraction», définition, 3:10
Infractions
Amendes, 3:5-7
Courtiers en douane, 2:8, 14, 16, 18, 20
Indications et inscriptions fausses (art. 153), 4:5-6
Langage technique, 1:16
Marchandises ou moyens de transport
Confiscation compensatoire (art. 124), 3:10
Saisie (art. 110, 130 et 131), 2:8-9; 3:10; 4:5-6
Mise en oeuvre, 1:21-2
Modification de 1986, 1:12-3
Modifications techniques, 1:12, 31-2; 4:13
Objectif, 1:16, 30
- Douanes, Loi—Suite**
Rapport à la Chambre, 5:vii-ix, 1-21
Projet, étude, 5:23-4
Révision quinquennale, 1:12-3, 22
Saisie-confiscation, marchandises soustraites (art. 12(7)), 3:17
Ventes ou réaffectations, droits (art. 88 et 89), 4:9
Voir aussi Marchandises—Exportations
- Douanes, tarif**
Marchandises, classification
Décision préalable, 3:12-3
Revenu national, ministère, politique, 4:5
Révision, 2:9-12, 15-6, 20-2; 3:7, 11-2; 4:11, 14-5, 18-9, 22-3
Utilisation finale, 4:17-9
- Douaniers. Voir plutôt** Agents des douanes
- Droits de douane**
Application, 1:25-6
Et taxes, détermination, 1:20
Machinerie agricole, 1:25-6
Voitures interdites, 1:37-8
- Du Vermet, Christopher** (Association canadienne des entrepôts routiers d'attente)
Douanes, Loi, dispositions et application, examen, 3:18-26
- Entrepôts routiers d'attente**
Coûts, 3:24
Fonctions, 3:18-9
Diligence, 3:21
Marchandises, rétention, 3:21-2; 4:11
Permis, octroi ou annulation, 3:22-3, 25-6; 4:11-3
Profits, 3:23
Redevabilité, 3:20-1; 4:11
- États-Unis**
Tariff Act, modifications, *Congressional Report*, citations, 3:7-8
Voir aussi Bétail—Mouvement; Commerce de détail—Achats; Douanes et Accise—Système; Machinerie agricole—Moissonneuses-batteuses
- Feltham, Louise** (PC—Wild Rose) (vice-présidente)
Aéroports, douanes, 1:32
Comité, 1:14-5; 4:23
Séance d'organisation, 1:8-10, 12
Séances à huis clos, présence, 2:3-5; 5:23-4
Douanes et Accise, 4:15-7
Douanes, Loi, dispositions et application, examen, 1:32; 2:20; 4:14-7, 23
Douanes, tarif, 2:20; 4:14-5
Voir aussi Vice-président du Comité—Élection
- Freitz, Girve** (PC—Érie)
Comité, séances à huis clos, présence, 2:3-5; 5:23
Douanes, Loi, dispositions et application, examen, 2:20
- Girard, Paul** (ministère du Revenu national)
Douanes, Loi, dispositions et application, examen, 4:13
- Glisic, Alexander**, affaire. *Voir* Douanes et Accise—Saisie-confiscation
- Gottlieb, Richard** (Association des importateurs canadiens)
Douanes, Loi, dispositions et application, examen, 3:8-10, 12, 17-8

Brimble, Brian (ministère du Revenu national)
Douanes, Loi, dispositions et application, examen, 4:4-20, 22-23

Butland, Steve (NPD—Sault Ste. Marie)

Agents des douanes, 3:14
Association canadienne des courtiers en douane, 2:13

Association des importateurs canadiens, 3:13

Courtiers en douane, 2:13-4, 17

Douanes et Accise, 2:14, 17-8

Douanes, Loi, dispositions et application, examen, 2:13-4, 17-8; 3:13-4

Comité

Appellation, 1:9

Attaché de recherche, 1:11

Députés, temps de parole, 1:11-2

Documents, annexion au compte rendu, 4:23

Mémoires

Distribution, 1:13

Présentation, 2:3

Personnel de soutien, 1:13

Président. *Voir plutôt* Président du Comité

Séance d'organisation, 1:8-13

Séances

À huis clos, 2:3-5, 22; 5:23-4

Transcriptions, destruction, 1:9-11; 5:24

Planification, 1:13-5, 38; 2:4; 3:27; 4:23

Tenue et impression des témoignages en l'absence de quorum, 1:9

Témoins

Comparution, 2:3-4; 3:27

Liste, 1:12-3

Revenu national, ministère, 1:15, 38

Frais de déplacement et de séjour, 1:12

Travaux futurs, 1:13-5; 2:3-5; 3:27

Vice-président. *Voir plutôt* Vice-président du Comité

Voir aussi Douanes, Loi; Greffier du Comité; Travaux du Comité

Commerce de détail

Achats aux États-Unis, 1:30

Congressional Report. Voir États-Unis—Tariff

Courtiers en douane

Déclarations, 2:14, 16-8

Marchandises non traitées, 2:13

Poursuites devant les tribunaux, 2:18, 20

Revenu national, ministère, relations, 2:13-4, 16

Rôle, 2:7-8

Voir aussi Douanes, Loi—Infractions

Couture, Clément (PC—Saint-Jean) (président)

Comité, séances à huis clos, présence, 2:3-4; 5:23-4

Douanes et Accise, 3:17-8; 4:13-4

Douanes, Loi, dispositions et application, examen, 3:17-8; 4:13-4

Voir aussi Président du Comité—Election

Dattu, Riyaz (Association des importateurs canadiens)

Douanes, Loi, dispositions et application, examen, 3:5-8, 10-7

Députés. *Voir* Comité

Abelles

Importations, 1:37

Aéroports, douanes

Attente, délais, 1:32

Interrogatoires, 1:32-3

Passagers, ciblage, 1:33; 4:19-22

Agents des douanes

Codes, compréhension, 1:26

Défaut d'information, 1:34-6

Intégrité, 3:5

Jugement subjectif, 1:23

Nombre, 1:24

Pouvoirs, 1:16, 23, 34-5

Règlements, interprétation, 1:24-5; 3:14-5

ALE. Voir Libre-échange canado-américain, Accord

Appendice

Revenu national, ministère, document, 4A:17-32

Association canadienne des courtiers en douane

Description, 2:7

Position et suggestions, 2:6-9, 13, 18-20; 4:5-6

Voir aussi Témoins

Association canadienne des entrepôts routiers d'attente

Propositions, 3:20-3, 26; 4:11-3

Voir aussi Témoins

Association des importateurs canadiens

Description, 3:4

Position et recommandations, 3:5-10; 4:6-11

Revenu national, ministère, relations, 3:4

TPS, répercussions, 3:13-4

Voir aussi Douanes 2000, projet; Témoins

Batchelor, Sheila (ministère du Revenu national)

Douanes, Loi, dispositions et application, examen, 1:5-26, 28-38

Belsher, Ross (PC—Fraser Valley-Est; secrétaire parlementaire

du ministre des Pêches et des Océans et ministre de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique

du 8 mai 1991 au 7 mai 1992) (président suppléant)

Association canadienne des courtiers en douane, 2:18, 20

Association des importateurs canadiens, 3:10

Comité

Séance d'organisation, 1:8-11

Séances à huis clos, présence, 2:4-5; 5:23-4

Courtiers en douane, 2:13, 18

Douanes et Accise, 2:12, 19

Douanes, Loi, dispositions et application, examen, 2:11-3, 18-20; 3:10-2, 22, 26; 4:22-3

Douanes, tarif, 2:12; 3:11-2; 4:22-3

Entrepôts routiers d'attente, 3:26

Voir aussi Président du Comité—Président

Bétail

Mouvement vers les États-Unis, ralentissement, 1:37

Blakie, William (NPD—Winnipeg Transcona)

Comité, 1:14-5

Séance d'organisation, 1:8-13

INDEX

COMITÉ SPÉCIAL DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

TROISIÈME SESSION—TRENTÉ-QUATRIÈME LÉGISLATURE

DATES ET FASCICULES

—1991—

Octobre: les 2 et 8, f.1.

Novembre: les, 7, 20 et 28, f.2.

Décembre: le 5, f.3.

—1992—

Février: le 4, f.4; les 5, 11 et 18, f.5.

Cet index est un index croisé couvrant des sujets variés. Chaque fascicule est enregistré selon la date et cette référence se trouve à la page suivante.

L'index contient l'analyse des sujets et les noms des participants. Chaque référence apparaît sous les deux rubriques afin de faciliter l'accès par le nom de l'intervenant ou par le sujet. Les chiffres qui suivent les titres ou sous-titres correspondent aux pages indexées. Certains sujets d'importance font aussi l'objet de descripteurs spéciaux.

Les noms des intervenants et les descripteurs sont inscrits dans un ordre alphabétique. Certaines entrées relatives à la législation sont indexées chronologiquement.

Une entrée d'index peut se composer d'un descripteur en caractères gras et d'un ou de plusieurs sous-titres tels que:

Impôt sur le revenu
Agriculteurs
Gains en capital

Les renvois à un premier sous-titre sont indiqués par un long trait.

Gains en capital. Voir Impôt sur le revenu—Agriculteurs

Les abréviations et symboles que l'on peut retrouver dans l'index sont les suivants:

1^{re}, 2^e, 3^e l. = première, deuxième, troisième lecture. A. = appendice. Am. = amendement. Art. = article. Chap. = chapitre. Dd. = ordre de dépôt de documents. Déc. = déclaration. M. = motion. Q.F. = question au *Feuilleton*. Q.o. = question orale. R.g. = réponse du gouvernement. Rés. = résolution. S.C. = Statuts du Canada. S.r. = sanction royale.

Affiliations politiques:

| | |
|------------|----------------------------|
| BQ | Bloc Québécois |
| Cons. Ind. | Conservateur indépendant |
| Ind. | Indépendant |
| L | Libéral |
| NPD | Nouveau parti démocratique |
| PC | Progressiste conservateur |
| Réf. | Parti réformiste du Canada |

Pour de plus amples renseignements, veuillez vous adresser
au Service de l'index et des références (613) 992-7645.
Télécopieur (613) 992-9417

Publié en conformité de l'autorité du Président de la Chambre des
communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada.
En vente: Groupe Communication Canada — Edition,
Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, Canada KIA 0S9

Published under authority of the Speaker of the House of Commons
by the Queen's Printer for Canada.
Available from Canada Communication Group — Publishing,
Supply and Services Canada, Ottawa, Canada KIA 0S9

CHAMBRE DES COMMUNES

Loi concernant les Douanes

COMITÉ SPÉCIAL CHARGÉ DE L'EXAMEN DE LA

DU

INDEX

CANADA



JAN 27 1993

